

PD-ABW-839
116198

**Convenio Cooperativo GRADE - USAID
No. 527-0356-A-00-4408-00**

EVALUACION DE MEDIO PERIODO

**Evaluador: Dr. Javier Díaz-Albertini
Asistente: Jazmín Casafranca**

8 de setiembre de 1997

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
PRESENTACION	6
Metodología	8
Los Términos de Referencia y la organización del informe de evaluación	9
Capítulo 1: EL DISEÑO DEL COMPONENTE CONCIENCIA CIUDADANA	11
Introducción	11
I. Cambios en el Entorno del Proyecto	13
II. Flexibilidad	16
III. Problemas en la Demanda	17
IV. Consideraciones de Género	18
V. Recursos y Sostenibilidad	18
Capítulo 2: LA IMPLEMENTACION DEL COMPONENTE CONCIENCIA CIUDADANA	20
Introducción/Síntesis	20
I. Los Planes de Trabajo y su Implementación	22
II. Efectividad Global de Costos	30
III. Sostenibilidad	35
Capítulo 3: PROGRAMA DE SUB-DONACIONES	37
Introducción/Síntesis	37
I. El Marco Teórico	39
II. El Papel de las ONGs en la Conciencia Ciudadana	40
III. Los Criterios de Selección de Proyectos: Obstáculos y Evolución	42
IV. Resultados Principales y Logro de Objetivos del Proyecto	44
V. Indicadores y Evaluación del Programa de Sub-donaciones	54
Capítulo 4: ESTUDIOS E INVESTIGACION EN GRADE	56
Introducción/Síntesis	56
I. La Investigación bajo el Area de Gobernabilidad y Desarrollo	57
II. Segunda Etapa: La Investigación en GRADE (1996-1997)	60
Capítulo 5: ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DEL PROYECTO	64
Introducción/Síntesis	64
I. El Plan de Implementación y sus Cambios	65
II. Sistema de Información para la Gestión	68
III. Las Fortalezas y Debilidades de GRADE	70
Capítulo 6: COORDINACION CON USAID	72
Introducción/Síntesis	72
I. Las Principales áreas de Descoordinación y Conflictos	73
II. Relaciones Actuales y Perspectivas	74
Capítulo 7: PLAN DE TRABAJO DE 1997	77
Introducción/Síntesis	77
I. Las Líneas de Acción y la Investigación	78
II. Gestión para el Logro de Resultados e Impacto	79
III. El Logro del Objetivo Estratégico 1 y el Resultado Intermedio 1.4	80
Capítulo 8: RECOMENDACIONES	82
ANEXOS	88

RESUMEN EJECUTIVO

La evolución positiva de la economía, las acciones antiterroristas exitosas y la restauración del orden constitucional, fueron los primeros pasos en la recuperación del terreno perdido en el proceso de desarrollo en el Perú. Ahora el énfasis debe estar puesto en la generación de confianza, entre los ciudadanos y en el gobierno, para incrementar la efectividad del sistema político y la voluntad de todos para comprometer tiempo y recursos para el desarrollo sostenible. Esta no es una tarea fácil, en un país caracterizado por su cultura política autoritaria y la exclusión de la mayoría de los ciudadanos de los mecanismos centrales de toma de decisiones.

El Proyecto Democracia Participatoria (DEMPAR) de USAID/Perú fue establecido para enfrentar este reto. Su meta de cinco años es el establecimiento de instituciones políticas que reflejen la participación popular, respalden los derechos y libertades del individuo, que sean transparentes y atiendan a sus electores. Para lograr esta meta, DEMPAR ha destinado diez millones de dólares para apoyar actividades en tres componentes: (a) Conciencia Ciudadana, a ser implementado en dos fases, cuyo propósito es incrementar el conocimiento ciudadano en los derechos y deberes democráticos y la capacidad de ejercerlos; (b) Responsabilidad Pública; (c) Sistemas Electorales. En 1996, el componente Conciencia Ciudadana fue definido en términos más específicos al ser ubicado bajo el Objetivo Estratégico (OE) No.1 del USAID ("Participación ciudadana más amplia en procesos democráticos") y el Resultado Intermedio (RI) 1.4 ("Ciudadanos mejor preparados para ejercer sus derechos y deberes").

La presente evaluación enfoca a la primera fase (3 años) del Componente Conciencia Ciudadana, tal como fue implementado entre 1995 y 1996, bajo el Convenio Cooperativo con el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), una ONG peruana dedicada a la investigación y propuestas políticas. De acuerdo a las provisiones del convenio, GRADE funcionaría como una organización "sombrilla" encargada de la identificación, selección y monitoreo de las iniciativas en marcha de la sociedad civil que respondieran directamente a las Líneas de Acción del componente: Reforma Institucional; Cultura Democrática; Generación de Consensos; y Capacitación de líderes.

La conclusión principal de la evaluación es que los resultados obtenidos en los primeros dos años del proyecto, son evidencia del potencial del componente conciencia ciudadana y de la importancia de su continuación. Se arribó a esta conclusión después del examen detallado de los aspectos centrales de la implementación del proyecto, por medio del análisis de documentos, entrevistas con los gestores y beneficiarios del proyecto, y visitas de campo. Los términos de referencia de la evaluación incluían ocho secciones o tareas que abordaban diversos aspectos del proceso del proyecto. Las conclusiones principales en estas secciones son las siguientes:

1. **Diseño del proyecto.** La meta y el propósito del Componente Conciencia Ciudadana si abordan efectivamente a uno problemas principales en el proceso de desarrollo peruano. La participación popular se ve limitada por la falta de conocimiento ciudadano acerca de sus derechos y deberes y del funcionamiento de las instituciones democráticas. Más aún, ningún otro donante internacional cuenta con un programa comprometido (en términos programáticos y financieros) con el fortalecimiento de valores e instituciones democráticas. Esto de por sí, es un importante indicador de la contribución del proyecto al proceso de desarrollo del Perú.

El diseño del proyecto, sin embargo, se basaba en una visión demasiado optimista de la voluntad del gobierno peruano para reformar las instituciones, para que éstas atiendan mejor y sean responsables hacia sus electores. Desarrollos políticos posteriores al diseño de DEMPAP, han cuestionado seriamente la validez de este supuesto ya que las principales instituciones gubernamentales se han resistido al cambio. Como resultado, el enfoque de conciencia ciudadana pasó hacia las iniciativas de la sociedad civil y las organizaciones de base, en una clara aproximación para la democratización "desde abajo". El evaluador considera que ésta es una opción racional y coherente, dado el entorno político y los recursos disponibles

2. **Implementación del proyecto.** GRADE ha sido un implementado eficiente y eficaz del componente conciencia ciudadana. Sin embargo, la institución tuvo problemas iniciales debido a factores internos y externos. Los factores internos incluían dificultades en la concentración de recursos para garantizar mayor impacto, falta de habilidad para lograr sinergia entre las propuestas, y un costo de "arranque" alto. El factor externo más importante fue la baja calidad de las propuestas presentadas por las ONGs para el financiamiento de USAID/GRADE. En 1996, estos obstáculos fueron removidos y el componente conciencia ciudadana se ha vuelto más efectivo.

En los dos años bajo evaluación, GRADE administró \$1,665,499 en fondos de conciencia ciudadana y logró los siguientes resultados a través de una adecuada selección de la ventajas competitivas de cada uno de los sub-donatarios:

- Procesó más de 110 iniciativas, aprobando y firmando 34 sub-donaciones.
- Alcanzó a cerca de 70,000 beneficiarios directos, incluyendo miembros de le élite política, periodistas, sindicatos, organizaciones de base, maestros y estudiantes y el público en general.
- Organizó más de 120 eventos, talleres, seminarios, conferencias y reuniones. De igual forma, se han propagados programas radiales en veinticuatro estaciones en todo el país.
- Apoyó a veintisiete estudios en la temática de conciencia ciudadana.
- Publicó cerca de 50,000 ejemplares de libros, boletines, guías y fascículos.

Los costos administrativos comenzaron con una tasa alta en el primer año (41%) pero fueron sustancialmente reducidos en 1997 (17%), indicando efectividad de costo en comparación a los productos obtenidos en proyectos implementados por otras ONGs. En términos de sostenibilidad, la mayoría de las actividades apoyadas aún forman parte de la misión de los sub-donatarios y han continuado después de finalizar el proyecto.

3. Programa de sub-donaciones. Este programa es la principal actividad de conciencia ciudadana y consiste en seleccionar aquellas iniciativas de las ONGs mayores posibilidades de impacto en el incremento del conocimiento y la capacidad ciudadana en el ejercicio de sus derechos y deberes democráticos. El marco teórico informando la selección fue apropiado, dando prioridad a las iniciativas en marcha de ONGs reconocidas que --por intermedio de fondos USAID/GRADE-- podrían maximizar impacto y llegar a una mayor población meta.

Los proyectos aprobados han alcanzado a cerca de 70,000 beneficiarios directos, aunque la mayoría --aproximadamente el 80%-- estuvieron involucrados en actividades en las cuales solo recibieron información o fueron sensibilizados sobre temas democráticos. Resulta difícil evaluar el impacto duradero de conciencia ciudadana en esta población. Sin embargo, más de 12,000 participantes estuvieron involucrados activamente en programas de capacitación y educación que tenían un impacto directo en sus ocupaciones o vida cotidiana. Se ha obtenido resultados importantes en el sector educacional, por medio de programas que enfocaban la convivencia democrática en las escuelas y cambios curriculares en el sistema.

En términos cualitativos, el programa de sub-donaciones ha explorado e implementado exitosamente diferentes mecanismos para la introducción de la conciencia y la educación ciudadana en el funcionamiento de diversas instituciones y públicos: medios, escuelas, organizaciones de base y población en general. Durante este proceso, ha fortalecido la capacidad de la comunidad de ONGs para abordar la gobernabilidad democrática.

GRADE ha logrado un avance importante en el monitoreo del uso eficiente de los recursos del programa y en el monitoreo de resultados. Un reto que mantiene vigencia es el diseñar un mejor sistema para medir el impacto y sostenibilidad del programa.

4. Estudios e investigación en GRADE. El convenio contemplaba un componente de investigación en la temática de conciencia ciudadana a ser realizado por GRADE para "alimentar" las actividades del proyecto y ayudar en la definición de las actividades de la segunda fase. En el primer año se realizaron cinco proyectos, principalmente ensayos interesantes acerca de la participación democrática y la reforma institucional, pero con poco impacto en las actividades

directas en conciencia ciudadana. Los estudios del segundo año estuvieron más ligados a las actividades del proyecto, brindando información para ambos implementadores del proyecto GRADE y a otros actores políticos (Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, académicos, otras ONGs, entre otros).

5. Organización y administración del proyecto. Aunque desde un principio GRADE logró una efectiva gestión de los aspectos financieros del proyecto, tuvo que construir la capacidad para funcionar como una organización "sombrija", alcanzar a la comunidad de ONGs y seleccionar sus iniciativas. La administración original del proyecto se basó en un estilo de gestión personal y de "relaciones humanas" que probó ser poco efectivo al aumentar la cartera de proyectos. A mediados de 1996, cambios en la organización del proyecto y el fortalecimiento de un sistema de información para la gestión (SIG) hizo posible un procesamiento adecuado de las iniciativas. En 1997, se han tomado acciones preliminares para fortalecer la capacidad de GRADE en la medición del impacto del proyecto.

6. Coordinación con USAID. La relación entre socios siempre ha sido cordial, aunque los resultados pobres del proyecto durante el primer semestre de 1996, afectó la imagen de eficiente implementado que USAID/Perú tenía de GRADE. La mejora en los resultados y el mayor flujo de información han revertido este punto de vista. Las áreas que aún necesitan ser trabajadas son: (a) acuerdos básicos acerca del impacto global esperado y cómo evaluar resultados y (b) mayor consenso acerca de las líneas de actividades a ser priorizadas.

7. Plan de Trabajo de 1997. Este es el plan de actividades de la primera fase con mayor consistencia y coherencia. Concentra recursos en dos líneas de acción --educación ciudadana y liderazgo democrático-- que han mostrado ser las más efectivas en la promoción de conciencia ciudadana, dado el entorno del país y los recursos disponibles. La mayoría de los proyectos seleccionados buscan combinar acciones que incrementan el conocimiento ciudadano en derechos y deberes con acciones que brindan canales efectivos para su ejercicio (la escuela, la defensoría, reformas legales, etc.).

8. Recomendaciones. Los resultados obtenidos durante 1995-1996, a pesar de los problemas iniciales de "arranque", brindan una sólida justificación a la continuación del componente conciencia ciudadana. El componente se encuentra en su etapa más prometedora, ahora que existe una visión más clara de las iniciativas democráticas en marcha y una interpretación más realista del contexto político. La mayor difusión del alcance y de los resultados de conciencia ciudadana han aumentado las expectativas de las organizaciones de la sociedad civil y algunas instituciones del gobierno. Las lecciones aprendidas, sin embargo, brindan importantes pistas de las medidas que deberán ser tomadas para alcanzar OE 1 y RI 1.4:

- Debe elaborarse un nuevo diseño del proyecto para incorporar los objetivos estratégicos de USAID y tomar en cuenta los cambios en el entorno del país. Esto debe realizarse conjuntamente por USAID y GRADE.
- El proyecto debe seguir con su enfoque hacia la sociedad civil y una aproximación "desde abajo", al trabajar con organizaciones de base activas y vibrantes que ya tienen vínculos con instituciones gubernamentales o que están abordando directamente la reforma legislativa (derechos de la mujer, gestión productiva y de recursos naturales, derechos de los consumidores, etc.).
- Las sub-donaciones deben estar concentradas en propuestas mutli-anales en áreas en las cuales existen mayor posibilidades de sinergia e impacto: reformas educativas y de salud, derechos de la mujer y el Ministerio de la Mujer, planeamiento estratégico en gobiernos locales.
- Es necesario fortalecer la evaluación de sub-donaciones y la medición de impacto.
- La investigación deberá apoyar la evaluación de impacto del proyecto al comparar diferentes tipos de intervención y su efecto relativo en la conciencia ciudadana.
- La gestión del proyecto se vería beneficiada al establecer una o dos fechas para la revisión y selección de todos los proyectos, dejando más tiempo para el monitoreo del proyecto y evaluación de resultados.
- USAID/Perú debe establecer una mayor comunicación entre las diversas iniciativas de Democracia Participatoria para compartir estrategias y comparar tipos de intervención.

PRESENTACION

El presente informe de evaluación examina los principales aspectos del diseño, la implementación y el impacto del Proyecto Conciencia Ciudadana, tal cual fuera implementado entre 1995 y 1996, por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) bajo el Convenio Cooperativo con la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID/Perú). Los objetivos principales de la evaluación son:

- Revisar el desempeño del componente conciencia ciudadana de DEMPARG tal como fue implementado bajo el Convenio Cooperativo con GRADE durante el período de octubre 1994 a diciembre 1996.
- Determinar los factores que contribuyeron al desempeño exitoso o la ausencia de éste.
- Realizar recomendaciones programáticas, de políticas y de implementación para el futuro (con especial atención a la manera en que USAID puede enfocar mejor las futuras actividades de conciencia ciudadana para tener el mayor impacto posible en el logro del Objetivo Estratégico (OE) 1 "Participación ciudadana más amplia en procesos democráticos" y el Resultado Intermedio (RI) 1.4 "Los ciudadanos se encuentran mejor preparados para ejercer derechos y deberes").

El Proyecto Conciencia Ciudadana es uno de los tres componentes del Proyecto Democracia Participatoria (DEMPARG) del USAID/Perú, cuya meta es establecer instituciones democráticas que reflejen la participación popular, defiendan los derechos y las libertades del individuo y que sean transparentes y atiendan a sus electores. El componente Conciencia Ciudadana se dirige específicamente al empoderamiento de la sociedad civil por medio del incremento en el conocimiento ciudadano de sus derechos y responsabilidades democráticas y el mejoramiento de sus habilidades para ejercer estos derechos y responsabilidades. Los otros componentes --Responsabilidad Pública y Sistema Electorales-- responden más a la reforma institucional de organismos gubernamentales, buscando que atiendan mejor y sean más responsables hacia sus electores.

El proyecto DEMPARG considera que los peruanos deben enfrentar dos problemas principales que impiden el efectivo funcionamiento de la democracia: la escasa adhesión a valores cívicos y de comprensión sobre los procesos políticos; y la ausencia de instituciones públicas transparentes que atiendan demandas y rindan cuentas. Aunque la comunidad internacional tiene un papel importante en el apoyo al establecimiento de una democracia operante, el revertir estos problemas es responsabilidad de todos los peruanos y, principalmente, del sector privado. En este sentido, la implementación del Componente Conciencia Ciudadana depende primordialmente de la identificación, selección y apoyo a aquellas iniciativas democráticas realizadas por las Organizaciones No Gubernamentales peruanas

(ONGs) que directamente aborden la meta y el propósito del proyecto DEMPAP. USAID seleccionó a GRADE, reconocida ONG peruana en el área de investigación y de propuesta de políticas, como implementado de las actividades del proyecto, para que funcionara como "organización sombrilla" responsable de la identificación, selección y financiamiento de proyectos de conciencia ciudadana. En el proceso, se esperaba que apoyara el fortalecimiento de una comunidad de ONGs capaces de abordar estos temas.

La duración inicial del Proyecto Conciencia Ciudadana fue establecida en cinco años, que consideraban dos fases. La primera fase tenía una duración de tres años y originalmente abarcaba desde el 29 de setiembre de 1994 hasta el 29 de setiembre de 1997, pero fue extendida hasta el 31 de enero de 1998. Esta evaluación cubre específicamente el período de setiembre de 1994 a diciembre de 1996, aunque examina algunas cuestiones generales del plan de trabajo de 1997. Inicialmente, se contempló una duración de dos años para segunda fase.

El Convenio de Cooperación entre GRADE y USAID/Perú establece cuatro Líneas de Acción para las actividades de la Fase I:

1. Reformas institucionales, incluyendo intervenciones y estudios destinados a mejorar las instituciones existentes por medio del incremento de la capacidad ciudadana para participar en el gobierno. Incluye actividades dirigidas a: (a) el Ejecutivo y el Congreso; (b) la descentralización; (c) partidos políticos, relaciones civiles-militares y otros estudios.
2. Promover una Cultura Democrática al mejorar la conciencia ciudadana y promover actitudes que apoyen la democracia participativa y la gobernabilidad. Incluye actividades con: (a) el currículo escolar; (b) las campañas informativas; (c) el periodismo.
3. Promover acuerdos y consensos, apoyando a organizaciones que estén activamente involucradas en la promoción del diálogo y la discusión.
4. Capacitación dirigidas a mejorar las habilidades democráticas de los líderes de organizaciones voluntarias, particularmente sindicatos obreros y organizaciones de base.

Estas cuatro líneas de acción serían realizadas a través de tres tipos de financiamiento: (a) donaciones pequeñas y medianas (de US\$15,000 a \$70,000) para ONGs involucradas activamente en cualquiera de las cuatro líneas de acción y variando desde actividades puntuales (eventos) a proyectos multianuales; (b) subcontratos con instituciones locales e internacionales para que realicen toda o buena parte del trabajo correspondiente una línea de acción; (c) estudios a ser realizados directamente por GRADE y que se relacionan con las actividades

contempladas en el proyecto.

Metodología

La Fase I del proyecto Conciencia Ciudadana consiste en la identificación, selección y apoyo financiero a diversas iniciativas de la sociedad civil que tienen impacto en el conocimiento ciudadano acerca de sus derechos y deberes y en las habilidades para ejercerlos. Tiene un diseño flexible para responder mejor a un entorno cambiante, permitiendo la revisión de estrategias y prioridades durante el proceso de ejecución. En otras palabras, el proyecto no preselecciona un modo preferente de trabajo, sino que intenta explorar y descubrir tipos de intervención que, aparentemente, tienen mayores probabilidades de éxito debido a sus logros en el pasado o la reconocida capacidad profesional de las contrapartes seleccionadas. De igual forma, no pre-define una población meta, sino que ofrece una gama variada de opciones, que abarcan desde representantes elegidos hasta organizaciones de base.

Una aproximación cualitativa es la más adecuada para evaluar un proyecto con estas características, en el cual se producen múltiples fuentes de información como resultado de una gran cantidad de resultados, de la diversidad y complejidad en la ubicación de los proyectos y las poblaciones metas y de la existencia de diferentes ejecutores y formas de intervención. Estas fuentes de información no son comparables porque no se establecieron de antemano ámbitos de control y experimentación, ni tampoco se predeterminaron variables comunes e indicadores para la medición. De ahí que deben ser examinadas al interior de cada ámbito, para poder inferir el impacto de cada tipo de intervención.

Desde un enfoque cualitativo, existen tres estrategias principales para la recolección de información, las que fueron utilizadas en la presente evaluación:

- Análisis de documentos. Los documentos se examinan desde tres puntos de vista principales : su consistencia y coherencia interna (¿tienen una secuencia lógica? ¿existen contradicciones mayores?); el grado de cumplimiento de su propósito (¿los informes realmente informan? ¿los planes son lineamientos válidos para la acción futura?); y su validez externa (¿son apoyados por otra información y observaciones?).

El Proyecto Conciencia Ciudadana ha producido gran cantidad de documentos y era imposible revisar todos en detalle. Se dio prioridad a los documentos esenciales para el diseño, implementación, selección de subdonatarios, investigación y divulgación de resultados. Una lista detallada de los documentos examinados se encuentra en el Anexo 1.

- Entrevistas. La percepción de los principales participantes del proyecto es

de importancia esencial, y se puede captar al realizar entrevistas semi-estructuradas. No podían ser altamente estructuradas porque el evaluador está simultáneamente recolectando y analizando la información, y en el curso de la entrevista decidirá qué áreas pueden ser más reveladoras y ameritan mayor escrutinio.

Durante el proceso de evaluación, se realizaron entrevistas con el personal clave e investigadores de GRADE y USAID y con otras personas que habían participado, de una forma u otra, en el diseño e implementación del proyecto, al igual que con representantes de los sub-donatarios. También se entrevistó a representantes de ONGs cuyas propuestas fueron rechazadas (referirse a la lista de entrevistados en el Anexo 1).

- Visitas de campo. Las visitas de campo permiten observar las particularidades de los ámbitos de intervención y dan un "sentir" del entorno del proyecto implementado y de la efectividad de las estrategias seleccionadas.

El límite de treinta días para realizar todas las tareas evaluativas restringió la posibilidad de visitas extensas. Debido a este límite, se prestó especial atención a visitar ámbitos fuera de Lima, en los cuales los entornos son sustancialmente diferentes a los de un área metropolitana. Durante las visitas de campo, se entrevistaron a beneficiarios directos. Se visitó un total de 14 ámbitos, lo que representa el 50% de todos los proyectos implementados durante el período de evaluación (1995-1996). Estos ámbitos fueron seleccionados por mutuo acuerdo entre GRADE, USAID y el evaluador, intentando que representaran los diversos tipos de intervención, líneas de acción, formas de financiamiento (donaciones pequeñas y medianas) y ámbitos geográficos.

Una aproximación cualitativa produce gran cantidad de información que debe ser categorizada, interpretada y seleccionada por el evaluador. El proceso de análisis consiste, justamente en convertir la riqueza de información en categorías manejables y con sentido, que deberán luego ser presentadas al lector en forma clara y entendible. Un proceso final de análisis consiste en extraer conclusiones y verificar su validez. Esta última parte normalmente se realiza entrevistando nuevamente a los participantes y escuchando sus reacciones al borrador del informe de evaluación.

Los Términos de Referencia y la organización del informe de evaluación

El enfoque de esta evaluación incluye examinar y analizar ocho aspectos fundamentales en la implementación del proyecto. Estos aspectos, considerados en los términos de referencia como "tareas", son los siguientes:

1. El diseño del Componente Conciencia Ciudadana, para poder analizar su factibilidad.
2. La implementación del Componente Conciencia Ciudadana, que consiste en la revisión de la efectividad general y del impacto del componente tal cual fue implementado.
3. El programa de sub-donaciones, revisando su efectividad global, lo que incluye el diseño e implementación de actividades individuales, sus impactos, la razonabilidad de los costos y las posibilidades de replicación.
4. Los estudios e investigaciones realizados en GRADE, analizando estos estudios, su utilidad e impacto.
5. La organización y administración del proyecto, al revisar y analizar las capacidades administrativas y de organización de GRADE.
6. La coordinación entre GRADE y USAID.
7. El Plan de Trabajo de 1997, evaluándolo en el contexto del componente de conciencia ciudadana.
8. Recomendaciones.

El Informe de Evaluación está organizado alrededor de estas tareas, cada una de las cuales conforma un capítulo. Al inicio de cada capítulo se presenta una síntesis de la discusión a ser desarrollada. Para evitar repeticiones, las principales conclusiones y recomendaciones de cada capítulo o "tarea" han sido organizadas y sintetizadas en el último capítulo.

Capítulo 1 EL DISEÑO DEL COMPONENTE CONCIENCIA CIUDADANA

Términos de Referencia

"Revise y analice la factibilidad del diseño del componente conciencia ciudadana, incluyendo el propósito, los objetivos, resultados, supuestos y compatibilidad con OE1. Determine si el diseño actual es realista, razonablemente flexible e incluye recursos humanos, materiales y financieros adecuados. También determine si las consideraciones de género se han reflejado adecuadamente en el diseño.

Introducción

En el curso de esta evaluación, se ha constatado que existe amplio acuerdo entre los entrevistados de la comunidad de ONGs, el mundo académico, y representantes de organizaciones de la sociedad civil (maestros, entre otros), en relación a que el proyecto DEMPAP es un esfuerzo importante y esencial para la promoción de prácticas democráticas en el Perú. Ningún otro donante internacional grande cuenta con un programa comprometido (en términos programáticos y financieros) con el fortalecimiento de valores e instituciones democráticas. El diseño del proyecto DEMPAP y del Componente Conciencia Ciudadana, en términos generales, llena un vacío importante, al promover diversos programas y actividades orientados al acercamiento del gobierno con el pueblo, y a ir creando "espacios" y "lugares" para que los miembros de la sociedad civil puedan intercambiar libremente sus ideas e iniciativas acerca de la democratización del país. Por ello, el diseño de DEMPAP y de Conciencia Ciudadana, abordan adecuadamente uno de los principales problemas en el proceso de desarrollo peruano.

Sin embargo, el Proyecto DEMPAP reconoce que:

- a. Esta es un área altamente sensible en un país caracterizado por una cultura política basada en valores autoritarios, centralismo, desigualdad y exclusión de la participación popular en la toma de decisiones (ver página 10, PARDEM project).
- b. El entorno político, económico y social del Perú es todavía altamente volátil por lo que el "... proceso de compromiso (de DEMPAP) debe mantener la flexibilidad que refleje la flexibilidad de las condiciones circundantes" (página 11, PARDEM project, traducción propia).
- c. La adopción de valores y hábitos de interacción democráticos es una tarea que debe ser asumida por instituciones civiles reconocidas y prestigiosas. El propósito del proyecto, entonces, es fortalecer la capacidad existente en estas instituciones, para que amplíen su trabajo de conciencia ciudadana hacia sectores más significativos de la población.

Estos son los tres elementos esenciales que definen el diseño del proyecto DEMPAP y del componente Conciencia Ciudadana. El carácter altamente sensible de la acción política, sumado al hecho de que las actividades sean financiadas por un donante internacional, lleva a la selección de programas y proyectos que enfatan la construcción de consensos y la resolución de conflictos, en contrapartida a la confrontación. La variabilidad de las condiciones que lo rodean, orientan a un diseño de proyecto con una meta y un propósito claro, pero que sólo adelanta una "discusión de las áreas propuestas de intervención" porque "...se debe mantener la flexibilidad en la selección de actividades (pagina 12 PARDEM project). La implementación se basa en la supuesta existencia de una "masa crítica" de instituciones respetadas y reconocidas de la sociedad civil que son capaces y tienen la habilidad de asumir los retos de reforma institucional, promoción de una cultura democrática, generación de consensos y capacitación dirigencial.

Como se señalará más adelante, estas consideraciones en el diseño han tenido un efecto importante en el proceso de selección e implementación de actividades. Aunque la factibilidad global del proyecto aún está vigente --especialmente en las orientaciones de mayor rango (meta y propósito)--, existen áreas específicas que, debido a las características del diseño, retrasaron la implementación apropiada del proyecto:

1. El diseño del proyecto se basaba en una visión demasiado optimista acerca del entorno político y económico, especialmente con respecto al compromiso del gobierno peruano con las reformas institucionales. Esto llevó inicialmente a apoyar actividades bajo una estrategia "desde arriba", en las cuales se intentó sensibilizar a las autoridades gubernamentales para que atendieran mejor las demandas y rindieran cuentas a los ciudadanos. La falta de voluntad política para realizar reformas institucionales y las limitaciones de fondos impidieron que esta línea de acción tuviera mayor avance. Como resultado de ello, el Componente Conciencia Ciudadana gradualmente asumió una estrategia "desde abajo", enfocando su actuar hacia cambios en la sociedad civil y en su capacidad para ejercer derechos y deberes democráticos. En 1996, USAID revisa su Estrategia de Desarrollo para el Perú e incorpora esta última estrategia en su OE 1 y RI 1.4, pero estos cambios no han sido apropiadamente incorporados al Componente Conciencia Ciudadana.
2. Aunque la flexibilidad en la selección de actividades es uno de los aspectos positivos del diseño, no existía una correspondiente flexibilidad en el plan de implementación ni en los cronogramas establecidos.
3. La demanda de recursos financieros (donaciones) se basaba en la supuesta pre-existencia de iniciativas democráticas entre las ONGs. Este supuesto no era totalmente válido, y una cantidad importante de esfuerzos y recursos de GRADE tuvieron que invertirse en la creación y definición de esta demanda.

4. Las consideraciones de género sólo son mencionadas al paso, no existiendo un compromiso específico para su tratamiento.
5. Los recursos del proyecto no son suficientes para solventar la amplia gama de actividades incluidas en las CUATRO LINEAS DE ACCION consideradas como esenciales para el componente. De igual manera, los tipos de financiamiento contemplados dan prioridad a proyectos pequeños y medianos, dificultando la medición apropiada de impacto a mediano y largo plazo.

Estos aspectos o problemas en el diseño del proyecto serán discutidos en detalle en las próximas páginas.

I. CAMBIOS EN EL ENTORNO DEL PROYECTO

Los cambios experimentados por el Perú en su entorno político, económico y social en el corto período que va desde la elaboración del Proyecto DEMPAP (1994) hasta el diseño de los Objetivos Estratégicos de USAID para 1997-2001, producirán importantes en la manera de definir al Componente Conciencia Ciudadana. El análisis que sigue mostrará como el énfasis originalmente puesto en actividades que promovían tanto a las reformas institucionales como la capacidad ciudadana para interactuar democráticamente, lentamente derivarán a intervenciones sólo en la segunda.

Para sostener procesos de democratización, la mejor combinación es una comprobada voluntad política para efectuar una reforma institucional para que genere un sistema democrático legítimo, eficiente y efectivo, con una ciudadanía *consciente de sus derechos y deberes democráticos*. En 1994, ambas condiciones se encontraban en un etapa embrionaria en el Perú, aunque existían indicadores objetivos que llevaban al optimismo con respecto a su desarrollo futuro. Este optimismo se sustentó en las siguientes observaciones:

- El terrorismo había sido virtualmente derrotado y la economía se encontraba estabilizada y en camino hacia la recuperación.
- La acción autoritaria del 5 de abril de 1992 era percibida como un mal necesario pero temporal, y el orden constitucional ya había sido restablecido.
- La Constitución de 1993 había sido ratificada en un Plebiscito y surgían nuevas instituciones políticas que fortalecían el control y equilibrio entre los poderes y aumentaba la intervención ciudadana en el gobierno.
- Aunque los partidos políticos se encontraban debilitados, las organizaciones cívicas podían operar libremente sin la amenaza de grupos terroristas, de otro lado, las violaciones a los derechos humanos --especialmente ejecuciones extra-judiciales y desapariciones-- se habían reducido sustancialmente.

Uno de los hechos asombrosos de la transición entre 1990 y 1994 --año en que se diseñó el proyecto DEMPAP-- fue que, a pesar del alto costo social del proceso, la

presidencia había aumentado su popularidad porque se percibía al gobierno -- específicamente al Ejecutivo-- como efectivo, y los ciudadanos creían que sus acciones estaban llevando al país hacia una sociedad pacífica y ordenada.

Una vez de que el gobierno había enfrentado problemas difíciles con medidas valientes, aunque a veces severas, la mayoría de los peruanos creían que ocurriría un proceso lento pero estable de democratización. Las elecciones que se avecinaban en 1995 --a nivel nacional y local-- eran percibidas como espacios importantes para el debate político y, quizás, de consensos. El Proyecto de 1994 claramente refleja esta perspectiva optimista, aunque también reconoce el peligro latente de una cultura política basada en el mando autoritario, la centralización y exclusión política, el personalismo y clientelaje, la ineficiencia y corrupción.

En menos de tres años, sin embargo, parte de ese optimismo se ha desdibujado. La Estrategia de Desarrollo de USAID para el Perú en 1997-2001, señala en la sección de ISSUES (sección D, paginas 11 a 14), que algunos de los supuestos originales de DEMPAN acerca del contexto nacional, ya no son válidos o no habían mostrado los desarrollos positivos esperados. Entre las señales preocupantes mencionadas, indicamos las siguientes:

- El estilo personalista de liderazgo del Presidente Fujimori plantea preguntas acerca de la sostenibilidad de muchas de las reformas económicas y sociales del gobierno, de la democracia participatoria, la modernización de la estructura gubernamental y la factibilidad de la estrategia de USAID.
- El debilitamiento de la economía era una señal clara de cuán frágil es la recuperación económica en el Perú. Sin un crecimiento económico aceptable, el Perú no podía alcanzar los objetivos importantes de fortalecimiento democrático, reducción de la pobreza, desarrollo social, defensa ambiental y erradicación de la coca.
- La resistencia gubernamental a las reformas institucionales, especialmente en los sistemas legislativo y judicial, cuestionaba la voluntad política que estaba tras de los cambios anunciados. La centralización en la toma de decisiones no se había reducido, como se evidenciaba en la concentración de recursos para el desarrollo social en el Ministerio de la Presidencia.

El período bajo evaluación del componente Conciencia Ciudadana del proyecto DEMPAN ocurre justamente durante esta transición. Muchos ciudadanos peruanos habían pasado de un entusiasmo inicial por las reformas institucionales, la generación de consensos y las reformas económicas, a una sensación de que el gobierno no tenía nada nuevo que mostrar o lograr ante los graves problemas que enfrentaban la mayoría de los peruanos: desempleo y subempleo, pobreza, delincuencia, entre otros. En resumen, los cambios que ocurren durante este corto período muestran claramente que el proceso de democratización, generación de consensos y participación ciudadana aún dependen fuertemente de la capacidad de la sociedad civil de organizarse, expresar sus necesidades y crear canales de comunicación con el gobierno. En otras palabras, la democratización en la escena peruana tiene que basarse principalmente en una estrategia "desde abajo". Se habían cuestionado las esperanzas originalmente puestas en la voluntad política

para lograr una reforma institucional (estrategia "desde arriba") y su articulación con la participación popular.

Las implicancias de este contexto cambiante son evidentes en el rediseño que realiza USAID/Perú en sus Objetivos Estratégicos y líneas de acción. Originalmente, tanto en el proyecto DEMPAN como en el Convenio Cooperativo con GRADE, el primer Objetivo Estratégico (OE) de USAID era:

"Fortalecer instituciones democráticas que sustenten los derechos y libertades del individuo y que atiendan las demandas de su electorado".

El objetivo del proyecto DEMPAN refleja este OE al afirmar que su meta era: "instituciones democráticas que reflejan la participación popular, sustentan los derechos y libertades del individuo, son transparentes y atienden a su electorado". Y el propósito del proyecto era: "fortalecer sistemas democráticos de gobernabilidad que empoderan a la ciudadanía del Perú para expresar sus necesidades y a su gobierno para que responda a éstas".

El énfasis era fortalecer a la sociedad civil y sus organizaciones y, al mismo tiempo, hacer que las instituciones del gobierno atendieran a sus electores. En términos del componente Conciencia Ciudadana, esto se traducía en Actividades del Proyecto que abordaban tanto a las reformas institucionales (Actividad del Proyecto A) como el fortalecimiento de prácticas democráticas en la sociedad civil (Actividad B - cultura democrática, Actividad C - generación de consensos, Actividad D - capacitación de liderazgo). Como se hará evidente al discutir la implementación del proyecto en el próximo capítulo, esta amplia gama de actividades disminuyó la capacidad inicial de GRADE para concentrar sus intervenciones y enfocar sus esfuerzos. Al pasar el tiempo, no obstante, el componente Conciencia Ciudadana enfocará sus actividades hacia la sociedad civil para desde ahí abordar a las instituciones políticas.

En el documento "USAID Country Development Strategy for Peru (1997-2001), el Objetivo Estratégico No. 1 cambia a:

Participación ciudadana más amplia en procesos democráticos

Y el Resultado Intermedio 1.4, que corresponde al Componente Conciencia Ciudadana del Proyecto DEMPAN, es el siguiente:

Ciudadanos mejor preparados para ejercer sus derechos y deberes.

En otras palabras, el nuevo OB 1 y RI 1.4, son pasos importantes para enfocar las intervenciones en el Componente Conciencia Ciudadana de GRADE. El peso de la nueva estrategia de USAID y de su resultado intermedio, dan claramente prioridad al fortalecimiento de la sociedad civil y no a las reformas institucionales, que ahora corresponden a los Resultados Intermedios 1.1, 1.2, y 1.3, bajo el cargo de otros proyectos USAID. Es de esperar, entonces, que la Fase II del proyecto

Conciencia Ciudadana mantendrá estos objetivos y resultados más realistas y permitirá enfocar sus actividades hacia organizaciones de la sociedad civil.

II. FLEXIBILIDAD

El diseño del Proyecto DEMPAP y del Proyecto Conciencia Ciudadana, como se observó anteriormente, permitía un alto grado de flexibilidad para definir las actividades del proyecto. La flexibilidad está presente en las siguientes esferas:

- a. Aunque el Convenio Cooperativo contempla acciones en cuatro áreas temáticas "... el enfoque y la concentración de esfuerzos pueden variar anualmente, dependiendo de las oportunidades que se presenten. Los planes de trabajo anuales proveerán mayor especificidad en la selección de intervenciones" (CA Program Description, página 2, traducción propia).
- b. Cada una de las actividades anteriormente mencionadas contempla la posibilidad de realizar estudios para determinar mejor las acciones a realizar y las prioridades para la implementación del proyecto durante los cinco años. De ahí que el diseño no enfatizaba la implementación inmediata de proyectos demostrativos.
- c. También existe flexibilidad en los modos de financiamiento:
 - **Donaciones:** pequeñas donaciones para actividades o eventos puntuales; donaciones medianas para actividades y estudios de mayor aliento, incluyendo la posibilidad de donaciones "multi-anales".
 - **Contratos:** Orientado a ONGs locales y extranjeras que asumirán la mayor parte del trabajo previsto en una línea particular de acción.
 - **Estudios e investigaciones realizados en GRADE** en aquellas áreas relacionadas con las actividades contempladas en el convenio y que serían acordadas anualmente en conjunto por GRADE y USAID.
- d. Finalmente, en el Convenio Cooperativo, se le otorga a GRADE un período preparatorio para lanzar el proyecto, que incluye la identificación de las contrapartes para las donaciones pequeñas y medianas; la definición de criterios para evaluar solicitudes de donación; la identificación de sub-contratos; y el establecimiento de arreglos organizativos y de información. El convenio también considera la posibilidad de recurrir a consultores experimentados, nacionales e internacionales, para realizar estas actividades.

Sin embargo, otro aspecto del Diseño del Proyecto debilita su flexibilidad: el cronograma de implementación. Un primer problema se refiere a las actividades iniciales o de "arranque". Aunque se suscribió el Convenio Cooperativo el 29 de setiembre de 1994, se establecía que el primer plan de trabajo anual tenía que ser enviado a USAID/Perú a más tardar el primero de diciembre de ese año. En este brevísimo período se tenía que seleccionar y contratar al personal clave (incluyendo la aprobación de USAID), definir las prioridades para las actividades, realizar las consultas a expertos, elaborar el presupuesto, definir criterios para sub-donaciones, identificar preliminarmente a posibles sub-donatarios y subcontrata,

entre otros.

Un segundo problema correspondía a la capacidad inicial de GRADE para identificar y reconocer a los posibles sub-donatarios en la comunidad de ONGs peruanas. La selección de GRADE fue apropiada, en términos de su capacidad de administrar programas con donantes importantes y su amplio reconocimiento como institución seria en los campos de la investigación y diseño de políticas, incluyendo su programa en gobernabilidad y desarrollo. Sin embargo, la institución no tenía experiencia directa en el mundo de aquellas ONGs más orientada a la intervención y/o dedicadas a la acción política. La selección de GRADE fue sabia y prudente, dado el carácter altamente sensible de las actividades del proyecto, pero necesitaba más tiempo para familiarizarse con otros sectores de la comunidad de ONGs.

III. PROBLEMAS EN LA DEMANDA

Existe un supuesto esencial subyacente que estaba presente tanto en el Proyecto DEMPAPAR como en el Proyecto Conciencia Ciudadana: la existencia de una comunidad de ONGs reconocidas y prestigiosas, con capacidad y habilidad para abordar la reforma institucional, la educación ciudadana y la participación popular. Esta comunidad sería la "demanda" para los fondos manejados por GRADE en Conciencia Ciudadana. Este supuesto tiene algunos problemas centrales:

- a. En el diseño del proyecto no está clara la definición de ONG en el diseño del proyecto. Algunas veces se utiliza como sinónimo de organizaciones de la sociedad civil: "El Proyecto busca incrementar la habilidad de la comunidad local de ONGs (organizaciones de madres, organizaciones comunitarias, etc.) para representar las necesidades de la población ante el gobierno" (PARDEM Project Paper, página 12, traducción propia). En otras secciones, el término ONG se refiere a organizaciones sin fines de lucro, a lo que algunos autores denominan "ONGs intermediarias" u organizaciones de acción política.
- b. La comunidad de "ONGs intermediarias" es muy heterogénea, pero aquellas instituciones con mayor contacto con los pobres, grupos de mujeres, sindicatos y otras organizaciones de base, normalmente no tenían como prioridades la conciencia y la educación ciudadana. Debido a cambios en los criterios de los donantes internacionales, muchas de las ONGs que antes habían abordado temas políticos, habían pasado a promover la participación popular en proyectos de desarrollo concretos: organizaciones para la supervivencia; generación de empleo, programas de crédito, infraestructura sanitaria, entre otros. Hasta cierto punto, el Proyecto Conciencia Ciudadana tenía que "crear" una demanda.
- c. Sólo unas pocas ONGs peruanas estaban en condiciones de implementar programas en la línea de acción de "reforma institucional". La mayor parte de las experiencias de las ONGs en este campo se ha desarrollado con gobiernos locales y regionales, pero el Proyecto DEMPAPAR no contemplaba estos programas, debido a que USAID los abordaba desde otro proyecto.

Lo mismo ocurrió con los programas de conciencia ciudadana que tratan temas de derechos humanos.

IV. CONSIDERACIONES DE GENERO

En términos cuantitativos, sólo un párrafo del Proyecto DEMPAP trata la temática de género (punto 6 en "Social Soundness Analysis", página 35), y se la menciona únicamente al paso en otros tres pasajes del Paper. En el Convenio Cooperativo con GRADE, sólo se menciona este aspecto en una de las Líneas de Acción: C, "La Promoción de Acuerdos y Consensos".

Es en la sección de género (página 35) del Proyecto DEMPAP, donde la mayoría de los temas sustantivos son discutidos. En primer lugar, indica claramente que las políticas afectan a las mujeres en forma diferente que a los hombres, pero no hace un llamado a incorporar una perspectiva de género en el abordaje de los diferentes temas o al implementar las diversas Líneas de Acción. En segundo lugar, enfatiza que las mujeres están sub-representadas en los procesos de toma de decisiones gubernamentales, aunque tienen un papel esencial en la socialización y en la transmisión de los beneficios de las prácticas democráticas a sus hijos. Tercero, y por las razones anteriores, enuncia que el proyecto buscará promover la inclusión de las mujeres y de grupos de mujeres en procesos democráticos.

En términos programáticos, esta inclusión sólo se menciona en dos de las cuatro posibles Líneas de Acción: en la promoción de acuerdos y consensos, al apoyar a las ONGs que tratan el tema de género (página 7, Attachment 2, Convenio Cooperativo) y en la capacitación de mujeres líderes (página 13, Proyecto DEMPAP). Esto significa que los temas de mujer serán tratados a nivel de sociedad civil y con aquellas ONGs dedicadas a la perspectiva de género o con grupos de mujeres de base. En otras palabras, la temática de género parece estar relegada a aquellos sectores de la sociedad que ya lo trabajan, y no existe una propuesta para incorporarlo a otros sectores y áreas de gobernabilidad o participación popular. Esto limita un tanto la atención otorgada a la temática de género en el proyecto. No hay mención, por ejemplo, acerca de cómo será trabajado con el Congreso o la prensa, sectores de la sociedad que necesitan urgentemente ser sensibilizados en esta temática.

IV. RECURSOS Y SOSTENIBILIDAD

Los recursos de Conciencia Ciudadana son suficientes, si se asume que es un proyecto piloto y que su meta es experimentar con diferentes tipos de intervención para poder explorar las actividades de mayor impacto y sostenibilidad. Esto es asumido parcialmente en el PARDEM Project Paper al discutir "Socio-Cultural Feasibility":

"Los patrones autoritarios de conducta que son el legado de siglos en la historia peruana, no serán transformados en conductas

democráticas en el transcurso de un proyecto. No obstante, dado que el proyecto se propone atacar estos patrones en un número de frentes, es factible un importante avance hacia esta meta" (página 34, traducción propia).

El diseño original del proyecto, sin embargo, tiende a dispersar los recursos disponibles al incluir un gran número de actividades y sub-actividades:

- a. Reforma institucional con tres sub-actividades: Ejecutivo y Congreso; Descentralización; Partidos Políticos; Civil-Militar y otros estudios.
- b. Promoviendo una cultura democrática con tres sub-actividades: Currículo Escolar, Campaña de Información, Periodismo.
- c. Promoviendo acuerdos y Consensos.
- d. Capacitación de liderazgo.

El monto asignado, aproximadamente US\$820,000 al año, no es suficiente para atender todas estas áreas, especialmente cuando algunas de las actividades se relacionan con sistemas políticos importantes, como el Congreso, el Ejecutivo y los militares. La conciencia y la educación ciudadanas tienen una perspectiva de mediano a largo plazo. En este sentido, su impacto sólo puede medirse en un marco temporal que claramente supera los tipos de apoyo (donación) incluidos en el diseño del proyecto. La mayor parte de los fondos están destinados a donaciones pequeñas y medianas en proyectos con duraciones que oscilan entre un mes y un año. Es así que el diseño del proyecto claramente tiene como población meta a ONGs con capacidad institucional propia para continuar las actividades del proyecto hasta que éstas sean asumidas por instituciones gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil. Bajo estas consideraciones, es difícil precisar en realidad cuánto mérito por el impacto obtenido "pertenece" a las actividades apoyadas por USAID o a la capacidad del donatario de asegurar con éxito un financiamiento continuo.

Capítulo 2

LA IMPLEMENTACION DEL COMPONENTE CONCIENCIA CIUDADANA

Términos de Referencia

"Revise y analice la efectividad y el impacto global del componente conciencia ciudadana tal cual fue implementado. Al hacerlo, se debe responder a las siguientes preguntas:

- ¿Brindan las diversas líneas de acción y modalidades una aproximación coherente e inclusiva en el abordaje de los temas y para el logro de objetivos? ¿Las intervenciones y acciones específicas son suficientes y necesarias (incluyendo sus supuestos) para obtener resultados? ¿Se están utilizando eficientemente los insumos?
- ¿El costo global del componente de conciencia ciudadana es razonable en relación a los resultados obtenidos a la fecha y a los resultados probables que se obtendrán al final de la actividad?
- ¿Son razonables las perspectivas de sostenibilidad de los tipos de actividades apoyados por el componente, son efectivos los costos en comparación con otras alternativas?
- ¿Las áreas enfocadas en cada uno de los planes anuales eran las apropiadas y abordaban las prioridades más altas del componente de conciencia ciudadana?
- ¿Están bien definidos los indicadores globales del componente de conciencia ciudadana con respecto a cantidad, calidad y tiempo? ¿Existe un nexo con los indicadores desarrollados para las actividades individuales?
- ¿Las consideraciones de género fueron abordadas adecuadamente durante la implementación del componente de conciencia ciudadana?

Nota: Algunas de las preguntas formuladas para esta sección son similares a las presentadas para el programa de Sub-donaciones (próximo capítulo). Para evitar repeticiones, el principal objetivo de este capítulo será examinar la implementación global del proyecto, poniendo énfasis en la planificación de actividades, la implementación de estos planes, cuán razonables son los costos, y el tema de sostenibilidad. Todas las preguntas referidas al impacto del proyecto e indicadores serán abordadas en el próximo Capítulo (Programa de Sub-Donaciones).

Introducción/Síntesis

Dada la flexibilidad en las líneas de acción a ser implementadas, así como en los tipos de apoyo financiero, GRADE tuvo que desarrollar y aplicar rápidamente una gama variada de criterios para poder decidir y seleccionar:

- Las líneas de acción más apropiadas, dado el contexto social y político.
- La identificación de posibles implementadores de estas líneas de acción.

- La traducción de las líneas de acción en proyectos específicos con resultados y actividades de impacto significativo en la promoción de la democracia participatoria.
- La especificación de las formas más apropiadas de apoyo (donaciones pequeñas a medianas, subcontrata) que se ajustaran a cada tipo de proyecto.
- El diseño de medios apropiados para monitorear resultados, medir impacto y evaluar productos (resultados).
- El diseño y selección de las investigaciones y estudios realizados por GRADE que contribuirían significativamente al proyecto conciencia ciudadana.

En términos generales, después de una fase inicial problemática, GRADE ha sido capaz de enfrentar estos retos. Esta conclusión se basa en las siguientes observaciones:

1. Los planes anuales y su implementación. El primer plan anual de 1995 fue principalmente descriptivo y aplicó todas las líneas de acción contempladas bajo Conciencia Ciudadana. Como resultado, existió cierta dispersión en las actividades implementadas, al intentar GRADE llegar a tanto las élites políticas como a los sectores populares, al igual que al gobierno y a la sociedad civil. No obstante, esta implementación inicial permitió la evaluación de aquellas actividades y líneas de acción con mayor potencial en conciencia ciudadana, dados el contexto político y los fondos disponibles. En 1996, las líneas de acción se limitan a dos: educación cívica y capacitación de liderazgo, logrando mayor especificidad y sinergia entre las actividades e instituciones y enfocando el tipo de impacto esperado. Al sentirse GRADE más "cómodo" y seguro en su rol de organización "sombrija", también fue capaz de duplicar el número de solicitudes, aumentar la cartera de proyectos e incrementar la selectividad.
2. Efectividad global de costos. Después de un alto costo administrativo debido a las actividades de "arranque", GRADE ha sido capaz de reducirlos a una tasa razonable en comparación con los estándares de las ONGs peruanas. La relación entre insumos y productos también es razonable. Los 34 proyectos financiados han llegado a cerca de 70,000 beneficiarios directos por intermedio de las diversas actividades. Como organización "sombrija", GRADE logró estos resultados al relacionar adecuadamente las ventajas competitivas de los sub-donatarios con las metas de conciencia ciudadana.
3. Sostenibilidad. El período de dos años bajo evaluación no es suficiente para examinar en profundidad hasta qué punto las actividades del proyecto son sostenibles en el mediano o largo plazo. No obstante, GRADE ha intentado enfrentar esta temática al apoyar iniciativas en marcha de las ONGs y la sociedad civil, para las cuales conciencia ciudadana es parte de su misión y del sistema de valores de las organizaciones implementadoras como de sus beneficiarios.

En este capítulo se examinarán detalladamente estas tres áreas. Se le prestará especial atención a los cambios importantes en la implementación del proyecto y cómo se abordaron los obstáculos y dificultades.

I. LOS PLANES DE TRABAJO Y SU IMPLMENTACION

De acuerdo al Convenio Cooperativo, GRADE preparará: "Planes de Trabajo anuales que incluirán información detallada de la actividades planteadas y de los recursos financieros necesarios para implementarlas, indicando los gastos presupuestados y actuales por rubro y el estado de los avances y liquidaciones". El Program Description (Attachment 2 del convenio) también indica que los planes de trabajo anuales:

- brindarán mayor especificidad en la selección de intervenciones entre las cuatro Líneas de Acción o actividades del proyecto (pagina 2);
- especificarán los estudios y las investigaciones a ser realizados por GRADE bajo el Componente Conciencia Ciudadana (pagina 11).

En el período bajo consideración existieron tres planes de trabajo. El primero corresponde a un plan de "arranque" y cubre el último trimestre de 1994. Los otros dos son planes de trabajo anuales para 1995 y 1996.

1. El plan de "arranque" (octubre - diciembre 1994)

Este plan aborda tres áreas necesarias para lanzar al proyecto: (a) asegurar la infraestructura necesaria (oficinas y equipos); (b) selección y contratación del personal clave, especialmente el Director del Proyecto, conformación del Comité Consultivo y diseño del Plan de Trabajo de 1995; (c) contratar estudios con expertos externos en aspectos significativos de las cuatro Líneas de Acción contempladas en el Convenio Cooperativo. El período de tres meses resultó ser demasiado corto para abordar adecuadamente estos temas, dejando muchas de las decisiones principales para 1995.

2. El Plan de Trabajo de 1995

Debido al poco tiempo transcurrido entre la firma del Convenio Cooperativo y la fecha límite para entregar el primer plan de trabajo anual, no se podía esperar demasiado en términos de la capacidad de GRADE de enfocar y concentrar esfuerzos. De ahí que el plan de trabajo anual es sólo una ligera modificación del "Program Description" (Attachment 2) del Convenio Cooperativo, con algunas sugerencias específicas acerca de posibles sub-donatarios y sub-contrata.

a. Líneas de Acción

El Plan tuvo que ser preparado antes que GRADE pudiera procesar adecuadamente los estudios contratados con expertos externos. Sólo uno de los estudios, el correspondiente a actividades con el Congreso peruano, estuvo listo para diciembre

y muchas de sus sugerencias fueron incorporadas en el plan. Del resto, tres culminaron en enero, uno en febrero, uno en marzo y el último en abril. De ahí que hubo pocos insumos disponibles al momento de elaborar el Plan, aunque más tarde algunos de estos estudios serían de gran apoyo en la implementación del proyecto.

En términos generales, más que un plan, el documento de 1995 era una descripción de posibles actividades, contactos iniciales e implementadores potenciales. Aparentemente USAID/Perú aceptó este carácter descriptivo, dada la naturaleza exploratoria de la implementación inicial. Por esto el Plan no abordó objetivos explícitos para el año ni las estrategias correspondientes para su logro:

1. El contexto del país no fue suficientemente examinado para evaluar las oportunidades potenciales en la implementación de ciertas actividades y no de otras.
2. No se presentaron objetivos anuales del proyecto, aunque el propósito del plan era "...priorizar el apoyo a aquellas iniciativas en marcha que estén en condiciones de mostrar resultados iniciales satisfactorios y que requieran de apoyos financieros adicionales para consolidar aportes significativos para un proyecto general de fortalecimiento de la democracia en el Perú (página 1).
3. GRADE decidió implementar todas las actividades del proyecto (reforma institucional, cultura democrática, generación de consensos, capacitación de liderazgo) sin la debida consideración a la posible dispersión y a las posibilidades de construir sinergia.
4. No hay una presentación consistente de las diferentes actividades del proyecto y de las acciones específicas a apoyar. En algunas de las actividades (específicamente, reforma legislativa) se definieron objetivos, líneas de acción, actividades, planes de trabajo y presupuestos. En otras, sólo hay mención directa de las actividades (relaciones civiles-militares) y potenciales sub-donatarios.

b. Implementación

El propósito principal del Plan de Trabajo de 1995 era el de identificar y apoyar iniciativas en tres de las cuatro líneas de acción: reforma institucional, cultura democrática, generación de consensos. Las posibles actividades en la cuarta línea, sería analizada en el transcurso del año. El Cuadro 2.1 examina en términos cuantitativos, el número de iniciativas procesadas durante cada semestre de 1995.

Durante el año se procesaron aproximadamente entre treinta y cinco y cuarenta iniciativas de todos tipos y formas, comprometiendo el 79.3% del total de recursos disponibles en los quince proyectos aprobados. Como la mayoría de los proyectos fueron aprobados durante el segundo semestre, más del 50% de los fondos totales de 1995 (53.4%) u 801,063 soles, tuvieron que ser transferidos al presupuesto de 1996. En términos del tipo de apoyo, se destinó 47% a la categoría de "pequeñas donaciones" y el resto a la categoría "medianas".

Cuadro 2.1
PROYECTOS REVISADOS, RECHAZADOS Y APROBADOS EN 1995

SEMESTRE	SITUACION AL FINAL DEL SEMETRE				MONTO APROBADO (soles)
	En revisión ¹	Rechazado ²	Contacto inicial	Aprobado ³	
1995-I	10 (7)	2	3	6 (1)	728,635
1995-II	4 (1)	5	5	9 (6)	461,900
TOTAL				15 (7)	1.190,535

¹ Entre paréntesis el número de propuestas en revisión que eventualmente fueron aprobadas.

² Incluye propuestas rechazadas por GRADE o USAID/Perú.

³ Entre paréntesis el número de proyectos en la categoría de "pequeñas donaciones".

Al comparar el apoyo planteado a actividades con el que realmente se aprobó (Cuadro 2.2), sólo "reforma institucional" recibió la asignación presupuestal estimada. Dos de las tres contrapartes (APOYO e INIDEN) recibieron el 91% de los fondos aprobados para esta línea de acción y ya habían sido identificadas antes del Plan de Trabajo de 1995. Aunque "cultura democrática" sólo recibió el 71% del presupuesto estimado, los proyectos en esta área representan a cerca del 50% del presupuesto aprobado para 1995. El gasto en "generación de consensos" es sólo 44% del presupuesto estimado. Una posible explicación es que fue un año electoral y la "generación de consensos" podría tocar nervios políticos potencialmente "sensibles". Finalmente, capacitación de líderes, que no había sido contemplado originalmente, recibió cerca del 9% del presupuesto aprobado, el que se destinó a un proyecto sobre liderazgo sindical que fue derivado a GRADE por USAID.

En términos de beneficiarios, siete de los proyectos claramente tenían como grupo meta a la élite política (Congreso, militares, partidos políticos, autoridades locales) o a la élite intelectual y líderes de opinión (investigadores, académicos, medios). Estos proyectos fueron : APOYO con el Congreso; INIDEN y CEPEI con la élite militar y civil; Carta de Lima con gobiernos locales, líderes empresariales e importantes líderes de base; CERP con actores políticos y círculos académicos; IPYS con los dueños de los medios, columnistas y reporteros; Foro Educativo con académicos y profesionales del área educativa; y ADEC-ATC con autoridades y funcionarios gubernamentales, intelectuales, profesionales y ONGs que trataban la temática de género. Estos proyectos representaron el 57% del total del presupuesto comprometido (673,276 soles).

Cuadro 2.2
Comparación de Proyectos Planteados con Aprobados
por Líneas de Acción y Presupuesto - 1995 (en Soles)

LINEA DE ACCION	PLANTEADO		APROBADO	
	Número de Proyectos	Presupuesto Estimado	Número de Proyectos	Presupuesto Aprobado
Reforma Institucional	2	351,440	3	392,451
Cultura Democrática	6	812,000	7	578,723
Generación de Consenso	5	246,400	4	107,361
Capacitación de Líderes	0	0	1	112,000
Misceláneos	pequeñas donaciones	90,000	----	----
TOTAL	13	1,499,840	15	1,190,535

Los proyectos restantes tenían como meta a diversas organizaciones de la sociedad civil y de base: (a) sindicatos con 9% del presupuesto comprometido (IADSL); (b) maestros y estudiantes con 19% del presupuesto comprometido (CIDE y Tarea); (c) élites regionales y locales y líderes de base con 6% (Minga; Surco; Perú, Vida y Paz); y (d) organizaciones de mujeres de base con 10% (CALANDRIA). La temática de género fue tratada directamente por tres proyectos (Calandria, ADEC-ATC y Tarea).

En un sentido, entonces, la implementación de 1995 intentó llegar tanto a élites/líderes de opinión como a organizaciones de base. Esto, no obstante, llevó a cierta dispersión de actividades, especialmente en aquellas dirigidas a la élite, ya que no se establecieron "espacios" permanentes y continuos para el debate y consenso democrático. La mayoría de las actividades consistían en eventos puntuales, sin una agenda de acción permanente. Las actividades con las bases estaban más enfocadas, porque correspondían a organizaciones o instituciones específicas (colegios, sindicatos, grupos de iglesia, organizaciones de mujeres) o tenían una agenda establecida para la generación de consensos, normalmente referidos a la planificación regional.

Durante 1995 se lograron las metas del plan en términos de identificación y apoyo a iniciativas existentes, aunque no se comprometió un porcentaje alto del

presupuesto. En la evaluación del Plan de Trabajo de ese año, se ofrecen algunas explicaciones:

- Las propuestas recibidas de las ONGs no estaban "a la par" con las expectativas del proyecto, sea porque no enfocaban la temática de conciencia ciudadana tal como era descrita en el proyecto, o porque estaban deficientemente formuladas.
- La falta de calidad en las propuestas, forzó a GRADE a dedicarle más tiempo y recursos a revisarlas varias veces y a recomendar cambios. Se destinó menos tiempo del previsto a aproximaciones proactivas y a la construcción de una demanda para los fondos de conciencia ciudadana.

Aunque todas estas son razones válidas, en los Capítulos 3 y 5 se examinan algunas de las limitaciones de GRADE en la gestión del proyecto durante esta etapa inicial de implementación.

3. El Plan de Trabajo de 1996

El Plan de Trabajo de 1996 fue el resultado de un proceso largo de discusión y debate entre GRADE y USAID. Se prepararon tres versiones. La primera estaba lista el 15 de noviembre de 1995, fecha contemplada en el Convenio Cooperativo para su presentación. Esta primera propuesta era demasiado general, sin mención específica de las instituciones bajo estudio, de las actividades a realizarse y de la manera en que GRADE proponía apoyarlas. Tampoco contenía objetivos claros, resultados esperados e indicadores para cada línea de actividad, ni propuestas para los estudios a realizarse en GRADE. La segunda versión se entregó el 21 de diciembre de 1995 y fue discutida directamente con USAID durante enero de 1996. Una tercera versión fue presentada el 31 de enero y USAID sólo planteó algunas observaciones específicas a principios de febrero. Este plan, con ligeras modificaciones, fue finalmente aprobado el 28 de febrero.

a. Líneas de Acción

El proceso de negociación para la aprobación del Plan de Trabajo de 1996, hizo que tanto GRADE como USAID evaluaran los alcances y la especificidad de la conciencia ciudadana a la luz de la experiencia de implementación del año anterior y de los recursos disponibles. El resultado fue un documento muy superior al del 95 y a las primeras versiones del 96.

Una de las principales decisiones plan fue concentrar recursos en dos Areas de Trabajo, cada una con líneas específicas de actividades. En el Plan, se establecen los objetivos de cada Area de Trabajo seleccionada y se presentaron los resultados esperados de cada línea de actividad, así como orientaciones generales de la medición de su impacto:

1. **Educación Ciudadana** fue la principal área de actividad en el año anterior y produjo importantes resultados en términos de la preparación de materiales educativos, validándolos por diversos medios (observación en el aula,

opinión de expertos, grupos de enfoque, seminarios) y considerando su replicación masiva. Las líneas de actividad seleccionadas fueron:

- La elaboración, evaluación y aplicación de propuestas y materiales educativos orientados hacia la promoción de valores y prácticas democráticas. Para esta etapa, se esperaba la validación final de los materiales y la replicación de los resultados.
- La evaluación de experiencias nacionales e internacionales en educación ciudadana, para analizar su efectividad en la promoción de una cultura democrática.
- La identificación, fortalecimiento, divulgación y debate de contenidos educativos democráticos en los medios masivos.
- El fortalecimiento del conocimiento e información ciudadana con respecto a la institucionalidad democrática.

2. **Liderazgo y Organización Democrática.** La crisis de representación política en el Perú es uno de los principales obstáculos para la gobernabilidad democrática. Esta Area de Trabajo aborda este problema al capacitar a líderes democráticos y al apoyar el funcionamiento democrático de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente entre los sectores de base. Son dos las líneas de actividad presentadas:

- La capacitación y formación de liderazgo democráticos, especialmente dirigido a sindicatos, estudiantes universitarios, organizaciones de base y organizaciones regionales.
- El fortalecimiento de la organización y funciones democráticas entre las organizaciones de base.

Ambas Areas de Trabajo ponen buena parte de la atención en promover la democracia desde abajo al influenciar directamente a organizaciones de base, maestros, estudiantes, profesionales e intelectuales, en la generación de "espacios" para la democracia: escuela, universidad, sindicato, comunidades de base, entre otros. También existe una segunda orientación, aunque con menos énfasis: llegar al público general con información concerniente a derechos, deberes, e instituciones democráticas. Es una propuesta interesante y coherente, que definitivamente aborda temas centrales para la conciencia ciudadana.

En términos de investigación (ver Capítulo 4), dos de las tres propuestas abordan la temática de la toma de decisiones democráticas. Primero, al estudiar el impacto de las reformas legales de la propiedad, derechos de agua y recursos naturales en las comunidades campesinas del Perú y la necesidad de fortalecer mecanismos democráticos para adaptarse a estas nuevas normas. Segundo, al analizar el proceso de toma de decisiones en la elaboración del presupuesto educativo nacional y la contribución que podría jugar la descentralización en la democratización de esta área.

b. Implementación

Durante el primer semestre de 1996, una serie compleja de circunstancias tendrían efecto sobre la adecuada implementación de estas actividades. Muchos de estos hechos serán examinados en detalle en los próximos capítulos, pero podrían describirse brevemente como los siguientes:

- Como se mencionó anteriormente, el Plan de Trabajo del 96 fue aprobado el 28 de febrero, lo que afectó la selección y aprobación de proyectos.
- La estructura de gestión de Conciencia Ciudadana estaba sufriendo cambios (ver Capítulo 5) y esto causó una demora en la selección de proyectos.
- El proceso de selección y monitoreo establecido era inadecuado para una creciente cartera de proyectos (ver Capítulo 5).
- USAID se encontraba en un proceso de planeamiento estratégico que enfocaría mejor los objetivos de conciencia ciudadana (ver Capítulo 6), pero esto no fue adecuadamente comunicado y compartido con GRADE.

Estas circunstancias --tal como se evidencia en el Cuadro 2.3-- explican el pobre desempeño en la selección y aprobación de proyectos. En el primer semestre, sólo se aprobaron tres proyectos (16%) de un total anual de diecinueve, y sólo se había asignado el 4% de los fondos disponibles. Sin embargo, siete de los dieciséis proyectos aprobados durante el segundo semestre ya estaban bajo estudio en el primero. A pesar de este desempeño, el proyecto de conciencia ciudadana no se había detenido. Puesto que más del 67% de los fondos comprometidos durante el 95 fueron transferidos al 96, un total de 18 proyectos estaban en ejecución durante el primer semestre. Durante el segundo semestre el proyecto se recupera al aprobar dieciséis propuestas.

Cuadro 2.3
PROYECTOS REVISADOS, RECHAZADOS Y APROBADOS EN 1996

SEMESTRE	SITUACION AL FINAL DEL SEMESTRE				MONTO APROBADO (soles)
	En revisión ¹	Rechazado ²	Contacto inicial	Aprobado ³	
1996-I	11 (7)	4	8	3 (3)	59,600
1996-II	12 (11)	41	n/a	16 (8)	1,344,001
TOTAL				19 (11)	1,403,601

¹ Entre paréntesis el número de propuestas en revisión que eventualmente fueron aprobadas.

² Incluye propuestas rechazadas por GRADE o USAID/Perú.

³ Entre paréntesis el número de proyectos en la categoría de "pequeñas donaciones".

Durante 1996 se examinaron aproximadamente 70 a 80 iniciativas, duplicando la cifra del 95. Esto explica el alto número de rechazos, considerando que el total de proyectos aprobados es sólo 25% superior al del año anterior. Del total de fondos "frescos" para sub-donaciones y subcontrata, se comprometió el 98.9%. En términos del tipo de donación, se apoyó un número mayor de pequeños proyectos de lo que se esperaba. Esto fue producto de la decisión de GRADE de apoyar proyectos exitosos con pequeñas donaciones durante lo que restaba del 96, mientras preparaban propuestas para el 97.

Al comparar el apoyo planteado a las diversas actividades con el que realmente se aprobó (ver Cuadro 2.4), encontramos que se destinó más fondos al apoyo de educación ciudadana, en sus cuatro líneas de actividad, que a liderazgo democrático. Esto expresa la tendencia general del proyecto conciencia ciudadana, ya que en 1997 cerca del 60% de los proyectos aprobados y el 75% del presupuesto se destinarán a esta área. En cierto sentido, esto implica que GRADE está concentrando recursos en un tipo principal de intervención que tiene potencial y que permitirá una evaluación más rigurosa de su impacto.

Cuadro 2.4
Comparación de Proyectos Planteados con Aprobados
por Líneas de Acción y Presupuesto - 1996 (en Soles)

LINEA DE ACCION	PLANTEADO		APROBADO	
	Número de Proyectos	Presupuesto Estimado	Número de Proyectos	Presupuesto Aprobado
Educación Ciudadana	n/a	840,000	13 (8)	936,696
Liderazgo Democrático	n/a	720,000	6 (3)	466,905
TOTAL		1,560,000		1,403,601

Un cambio importante con respecto a 1995, es que se otorgó más peso a la sociedad civil y organizaciones de base y menos a las élites/líderes de opinión. Esto es consistente con la concentración en las áreas de trabajo de educación ciudadana y liderazgo democrático. Sólo dos proyectos se dirigieron a la élite y a líderes de opinión, APOYO con el Congreso y Raúl González, que iba a sistematizar lo avanzado con respecto a las relaciones civiles-militares. Estos proyectos sólo representan el 6.6% de los fondos comprometidos, en comparación con cerca del 60% en 1995. El resto de los beneficiarios de conciencia ciudadana fueron:

- Maestros, alumnos, directores de escuelas y redes educativas locales (CIDE, TAREA, CEDHIP, IPA, ISP Túpac Amaru) con 14.5% de los fondos comprometidos.

- Comunidades campesinas y zonas rurales (CEPES, CIPCA) con 21.9%.
- Organizaciones de mujeres de base y derechos de la mujer (CNC y Calandria - 2 proyectos) con 4.2%.
- Las "mejores prácticas" de democracia de base (IDS-APEP) con 11% de los fondos comprometidos.
- Líderes de base (50% mujeres) con Alternativa (2 proyectos) y 13.5% de los fondos comprometidos.
- Sindicatos (IADSL) con 9%.
- El público en general vía medios y exposiciones (TRANSPARENCIA y Pata de Cabra) con 17.8%.
- Minorías étnicas y raciales (MPDHN) con 1.3%.

La temática de género se incorporó en muchos de estos proyectos, especialmente en los educativos --TAREA específicamente aborda el problema de relaciones de género-- y en la capacitación de líderes (sindicatos y líderes urbanos). No obstante GRADE no contaba con una política específica para promover la temática de género, esta recién será incorporada en el Plan de Trabajo de 1997.

II. EFFECTIVIDAD GLOBAL DE COSTOS

El proyecto Democracia Participatoria (DEMPAR) y, específicamente, el componente conciencia ciudadana, son actividades en las cuales "... un análisis de costo/beneficio no es practicable o factible, dada la naturaleza y alcance de este Proyecto" (PARDEM Project Paper, página 35, traducción propia). Lo que se puede examinar, no obstante, es si el costo es razonable (comparando insumos con productos), especialmente en relación con otras alternativas. Exploraremos estos temas en esta sección.

1. Costos Administrativos

El costo administrativo es una de las preocupaciones principales en un proyecto en el cual una institución actúa como intermediaria o grupo "sombrilla" de las iniciativas de terceros. El donante se formula dos preguntas principales: (a) ¿Puedo hacerlo yo mismo a menor costo? y (b) ¿Si no, puede otro, además de mi actual receptor, ser más efectivo en costos? Es difícil que el evaluador responda a la primera pregunta porque no tiene información acerca de los costos de USAID. Sin embargo, la decisión de USAID de entrar en un Convenio Cooperativo se basó en otras consideraciones además del costo monetario:

- La naturaleza y alcance del proyecto eran políticamente sensibles y dificultaban su implementación directa por una agencia oficial del gobierno de EE.UU.
- USAID no tenía el conocimiento y los contactos necesarios con las comunidad de ONGs y la sociedad civil para implementar el proyecto.
- USAID estaba interesada en llegar a un número mayor de ONGs sin enfrentar los posibles problemas que surgirían de la selección, rechazo y aprobación

directa de proyectos. La organización sombrilla serviría como un "filtro" entre la comunidad de ONGs y USAID.

Esto nos deja con la segunda pregunta, referida a otras alternativas además de GRADE. Un primer paso para contestar esta pregunta, es examinar el costo del proyecto en términos generales. En el Cuadro 2.5, se compara el presupuesto con el final, en el período del 29 de setiembre de 1994 al 31 de enero de 1998.

Cuadro 2.5
Presupuesto Inicial y Final del Proyecto Conciencia Ciudadana (dólares USA)

	PRESUPUESTO INICIAL		PRESUPUESTO FINAL	
	US \$	%	US \$	%
Actividades del Proyecto	2,460,000	68	2,125,548	71
Costos Administrativos	948,628	26	716,850	24
Equipos	53,544	1	117,189	4
Auditoría	137,828	4	40,413	1
TOTAL	3,600,000	100	3,000,000	100

Aunque el presupuesto final fue 16% menor que el inicial, GRADE fue capaz de reducir los costos administrativos e incrementar el peso relativo de las actividades del proyecto. Esto ha sido una constante durante la implementación del proyecto: los costos administrativos, después de una tasa alta de "arranque", disminuirán al incorporarse mecanismos adecuados que permitirán una gestión más eficiente (ver Capítulo 5). En el Cuadro 2.6 se comparan los tres presupuestos anuales.

Cuadro 2.6
Presupuestos Anuales del Proyecto Conciencia Ciudadana (dólares USA)

	Sept. 94 - Dic. 95		1996		1997	
	US \$	%	US \$	%	US \$	%
Actividades del Proyecto	330,117	45	650,091	70	1,082,295	81
Costos Administrativos	302,869	41	254,575	27	222,194	17
Equipos	101,651	14	15,772	2	0	0
Auditoría	0	0	10,424	1	30,000	2
TOTAL	734,637	100	930,862	100	1,334,493	100

Los costos de arranque tienden a ser altos en una "organización sombrilla" porque implican un gasto importante en el establecimiento de mecanismos para la

identificación y selección de sub-donaciones y subcontrata. Como se examinó anteriormente, durante los primeros 15 meses existía un bajo nivel de aprobación de proyectos, una alta tasa de fondos no comprometidos para las actividades del proyecto (21%) y una tasa alta de fondos aprobados que tuvieron que ser trasladados al año 96 debido a aprobación tardía. Esta situación se revirtió, y al incrementar la habilidad para asignar recursos, los costos disminuyeron en 1996 y 1997.

Los costos administrativos se han ido reduciendo gradualmente, alcanzado una tasa razonable hacia el tercer año de implementación del proyecto y actualmente se encuentra dentro el rango de las tasas de otras ONGs del Perú, que oscilan entre el 15% y el 25%. Estas son las tasas mínimas para asegurar una administración apropiada del proyecto, considerando los lineamientos estrictos de USAID. Estos costos son mucho menores que las tasas negociadas por USAID para empresas consultoras privadas, que incluyen gastos generales ("overhead"), "fringe benefits", costos generales y administrativos, que no se permiten a las organizaciones sin fines de lucro. Es de esperar que, gracias a los conocimientos y experiencia adquiridas por GRADE, los costos administrativos podrían seguir manteniéndose en el rango de 20 al 25% del presupuesto total.

2. Efectividad de Costos: La Relación entre Insumos y Productos (resultados)

Un segundo paso en la medición de efectividad de costo es la comparación entre insumos y productos. Esto tiene que realizarse por medio de comparaciones adecuadas al tipo de proyecto y actividades implementadas. Dada la naturaleza y el alcance del proyecto conciencia ciudadana, la comparación más pertinente sería con la comunidad de ONGs peruanas. Este proyecto sólo podría ser implementado razonablemente por una agencia donante --y esto ya ha sido descartado como opción-- o por instituciones que estén íntimamente ligadas al desarrollo de base y que efectivamente llegan a los pobres y marginales, que realizan investigación y preparan propuestas de políticas que los conectan a las autoridades y actores políticos, que tienen experiencia en la generación de consensos y defensoría, entre otros.

El Cuadro 2.7 sintetiza los productos de los dos primeros años del proyecto conciencia ciudadana. Los detalles específicos concernientes a varias celdas del cuadro serán explicados en el próximo capítulo sobre programa de sub-donaciones, donde también se establecen los criterios para medir el impacto del proyecto. El interés en este momento es tener una visión a vuelo de pájaro de los diferentes productos y resultados asegurados con los fondos de conciencia ciudadana. La lista es impresionante, considerando el número de beneficiarios; el número de eventos, cursos, seminarios y talleres; los materiales y las publicaciones; las investigaciones y estudios realizados; y las áreas geográficas cubiertas. Sin embargo, esto sólo debe considerarse como un estimado bruto de los resultados en términos de conciencia ciudadana.

Cuadro 2.7
Indicadores de Desempeño y Resultados
1995-1996

CATEGORIAS	INDICADORES	
Total de propuestas revisadas	110 a 120	
Total de proyectos aprobados por tamaño	Pequeños	18
	Medianos	12
	Grandes	4
	TOTAL	34
Total beneficiarios estimados por grupo social (más detalles en Cuadro 3.1)	Elite/Líderes de opinión nacionales	2,746
	Militares	1,242
	Medios	556
	Sindicatos	1,379
	Elite/Líderes de opinión regionales	4,407
	Maestros	6,004
	Estudiantes	30,750
	Organizaciones de Base	6,249
	Público en General	14,500
	TOTAL	<u>67,833</u>
Total actividades estimadas	Eventos	16
	Talleres	49
	Seminarios	30
	Foros	3
	Focus groups	7
	Encuestas	2
	Conferencias	19
	Reuniones	3
	Programas radiales	
	- semanal	24
	- una propagación	4
	Concursos	4
Materiales de Capacitación/Educación y publicaciones	Libros	8
	Boletines	34
	Guías	2
	Fascículos	6
	Módulos de cap.	11
	Videos de capacit.	1
	Videos de eventos	3
	Videos informativos	1
	Spots de TV	9
	Spots de radio	8
	Planes de desarrollo	2
	Tiraje	5,200
		38,997
		2,000
		6,000
		80 veces
		504 veces
Investigaciones y estudios	Investigación en GRADE	8
	Estudios consultores	7
	Estudios sub-donatarios	8 publicados
		4 inéditos

Es poco probable que una sola ONG con fondos equivalentes hubiera podido lograr los mismos resultados. Los montos presupuestados para los dos primeros años fueron de \$734,627 y \$930,862 respectivamente, similares al presupuesto de una ONG peruana mediana a grande. El mismo GRADE tenía en 1995 un presupuesto de aproximadamente \$800,000, excluyendo al proyecto conciencia ciudadana, y realizó 21 proyectos de investigación, publicó dos libros y tres trabajos preliminares y organizó cuatro seminarios. El Centro Flora Tristán, una ONG feminista, tuvo un presupuesto de aproximadamente \$980,000 en 1996, implementando un proyecto institucional grande y 10 proyectos puntuales. CIPUR maneja un presupuesto de aproximadamente \$600,000, con tres proyectos en Lima y uno en Ica, además de asistencias técnicas ocasionales.

Estas comparaciones, sin embargo, no son totalmente justas, porque no toman en consideración la diferencias entre los proyectos mismos. Algunos tienen un gasto alto en la generación de conocimientos que podrían tener un efecto directo en políticas que afectan a grandes sectores de la población. Otros tienen proyectos demostrativos de desarrollo (renovación urbana, saneamiento) que consumen importantes inversiones monetarias y que eventualmente podrían ser incorporados en programas de inversión estatales o privados. Pero el tema principal mantiene vigencia, en el sentido que un proyecto de la naturaleza y el alcance de conciencia ciudadana es capaz de movilizar importantes recursos que están presentes en el entorno, pero que necesitan de recursos adicionales para lograr un cambio cuantitativo y cualitativo. Conciencia ciudadana tiende a construir sobre la base de instituciones establecidas, que han acumulado una importante experiencia en sus respectivos campos. Esto permite diversidad y hacer comparaciones entre diversos tipos de intervención. Para reducir los costos por actividad y asegurar resultados mayores, el proyecto de conciencia ciudadana, tal como fue conducido por GRADE, aprovecha las ventajas competitivas de las instituciones seleccionadas. Esto se logra al:

- Apoyar actividades en marcha y/o líneas de acción existentes de las contrapartes, de manera que parte del costo de implementación sea asumido por éstas. Este aspecto está entre los requisitos para la aprobación de una propuesta.
- Enfatizar actividades que tienen un fuerte componente de trabajo voluntario, pero que necesitan fondos "semilla" para ser más eficaces.
- Aprovechar el bajo costo del personal de las ONGs, que reciben salarios muy por debajo del nivel del mercado.
- Crear oportunidades para la publicación y difusión de investigaciones, sistematizaciones y otros materiales preparados previamente con otros fondos.
- Reducir el costo de pre-inversión de los proyectos de las ONGs (formulación, diseño y negociación de propuestas para donaciones) gracias a una estrategia proactiva en la selección de proyectos y en el apoyo a la elaboración de propuestas. A una ONG le toma aproximadamente 18 meses negociar un proyecto con una nueva agencia de financiamiento, y esto se ha reducido a un promedio de tres a cinco meses.

- Enfocar los sub-donaciones y subcontrata a instituciones sin fines de lucro peruanas que tienen un costo operativo más bajo que las consultoras internacionales.

La relación entre insumos y productos es más que apropiada, especialmente si se considera que los costos administrativos se han reducido sustancialmente en comparación con los costos de las actividades.

III. SOSTENIBILIDAD

Las preguntas para esta sección son las siguientes: ¿Ha tomado GRADE alguna medida para garantizar la sostenibilidad de las actividades apoyadas en conciencia ciudadana? ¿Qué probabilidades existen de que las actividades continuarán después de terminado el proyecto?

Las respuestas a estas preguntas no son simples ni directas. La evaluación de sólo dos años de implementación del proyecto nos puede dar únicamente pistas generales, especialmente al tratar las perspectivas de sostenibilidad en un mediano y largo plazo. Lo que sí es posible, no obstante, es revisar los esfuerzos realizados por GRADE para asegurar la sostenibilidad y examinar si son consistentes. En términos generales, el evaluador ha encontrado -- mediante la lectura de los proyectos apoyados y de entrevistas con las contrapartes-- que GRADE busca la sostenibilidad a través de los siguientes medios:

1. Un nivel básico para asegurar sostenibilidad es apoyar a las ONGs que han trabajado y continuarán trabajando la temática de conciencia ciudadana. En otras palabras, aquellas en la que la educación ciudadana y la democracia participativa son parte del sistema de valores, misión y estrategias de la organización. En términos prácticos, se asume que la misma sobrevivencia de la ONG depende de su habilidad de asegurar continuamente fondos para esta línea.
2. Un segundo método consiste en introducir los conceptos, actitudes y prácticas de conciencia ciudadana en el funcionamiento de organizaciones de base y de la sociedad civil: métodos de resolución de conflictos en los sindicatos, conocimiento de derechos y medios para ejercerlos con organizaciones de mujeres, entre otros. La meta es demostrar las ventajas de estos mecanismos por el incremento de su eficiencia y efectividad. Se espera que estas organizaciones sigan existiendo en el futuro cercano, y que continúen aplicando las lecciones aprendidas.
3. Un tercer método es la identificación de procesos de reformas estructurales de mediano a largo plazo que requieren participación ciudadana para garantizar su implementación efectiva y equitativa: las reformas de la propiedad, derechos de agua y gestión de recursos naturales y su efecto sobre agricultores, por ejemplo. El tema principal es revertir la exclusión política y económica de los pobres y marginales e incorporarlos a los

beneficios de las reformas estructurales. Estas reformas serán puntos fijos en la sociedad peruana y se espera que los grupos de la sociedad civil tendrán que abordar continuamente sus implicaciones y tomar decisiones apropiadas.

4. Al introducir o fortalecer los contenidos y temas de conciencia ciudadana entre los agentes e instituciones socializadoras: currículo escolar, organizaciones de mujeres, medio masivos, escuelas militares. Esta es una apuesta a largo plazo, pero que podría tener el mayor impacto posible si los métodos propuestos son efectivamente incorporados y utilizados por las diferentes instituciones y sus miembros.
5. Por intermedio de la introducción de propuestas legislativas y de políticas en los gobiernos locales y central, creando nuevos canales para la participación ciudadana y el ejercicio de sus derechos y deberes (Congreso, descentralización, planificación participativa, temática de género con el Ministerio de la Mujer, entre otros). Aunque la institucionalidad política es débil, el proyecto conciencia ciudadana ha abordado gradualmente aquellas instituciones más permeables al cambio (educación, derechos de la mujer, defensoría del pueblo, etc.) y en temáticas que están ganando terreno en la discusión política (especialmente los derechos de la mujer).
6. Al sensibilizar a la agencias donantes acerca de la importancia de la temática de conciencia ciudadana para así incrementar el número de proyectos y de apoyo.

Estas medidas son consistentes y realistas en el intento de garantizar sostenibilidad, especialmente cuando se combinan varias de ellas en los proyectos aprobados. Es así, por ejemplo, que muchas de las ONGs comprometidas con la conciencia ciudadana trabajan a su vez con organizaciones de base para transformarlas en efectivos agentes de socialización (grupos de mujeres, comunidades campesinas, sindicatos). Las ONGs que trabajan educación ciudadana, intentan sostener su acción mediante el trabajo directo con maestros y alumnos, al mismo tiempo que preparan materiales de difusión y suscriben convenios con el Ministerio de Educación o Institutos Pedagógicos para incorporar la conciencia ciudadana en currículos y programas de capacitación. Otras instituciones han incrementado el conocimiento ciudadano en deberes y derechos y en los mecanismos para ejercerlos, al trabajar directamente con los organismos encargados de su defensa (derechos de la mujer).

Capítulo 3 PROGRAMA DE SUB-DONACIONES

Términos de Referencia

"Revise y analice la efectividad global del programa de sub-donaciones (incluyendo subcontrata). Revise y analice el diseño e implementación de las actividades individuales, incluyendo los impactos obtenidos, la razonabilidad de costos y las posibilidades de replicación en otras regiones del país. Al hacerlo, se debe responder las siguientes preguntas:

- ¿Existe un claro marco conceptual en el cual se basan la estrategia y el modus operandi del programa de sub-donaciones? ¿El programa se ha adherido a dicho marco durante su implementación?
- ¿Existe una definición clara del papel que deben jugar las ONGs en el desarrollo de la democracia --particularmente en conciencia ciudadana-- y cuáles deben ser sus funciones?
- ¿Ha habido resultados positivos y relevantes? ¿Cuáles son? ¿Hasta qué punto se ha logrado cumplir con las especificaciones del plan? ¿Por qué sí y por qué no?
- ¿Se ha seleccionado receptores de sub-donaciones en una forma racional y objetiva? ¿Resultó la selección en la implementación de las actividades con mayores probabilidades de tener impactos duraderos y reales que promovieran los objetivos del componente de conciencia ciudadana? ¿Se desarrolló alguna sinergia entre las actividades individuales?
- ¿Son razonables los resultados en términos de costos?
- ¿Hasta qué punto se han alcanzado los objetivos y cuáles son las perspectivas para la actividad global? ¿Qué otros logros se han alcanzado?
- ¿Existen procedimientos para la evaluación interna de resultados, costos y estrategias del programa de sub-donaciones en general? ¿Son adecuados y útiles?
- ¿Existen indicadores bien establecidos para las actividades a nivel individual? ¿Miden con precisión el progreso e impacto y se correlacionan con los objetivos globales del programa de sub-donaciones y el componente de conciencia ciudadana?
- ¿Se han identificado y abordado los obstáculos que dificultan el exitoso avance hacia los objetivos? ¿Si no es así, por qué?

Introducción/Síntesis

El programa de sub-donaciones responde directamente a tanto el objetivo como al propósito del proyecto DEMPAR, al apoyar actividades que fortalecen las iniciativas de la sociedad civil en la promoción de valores y prácticas democráticas entre los diferentes actores sociales y políticos del país. En el presupuesto original, el programa representaba cerca del 56% del monto total, más un monto significativo

de los costos administrativos. En términos operativos, en el Convenio Cooperativo GRADE asumía la responsabilidad principal en:

- Recibir y analizar las propuestas de proyectos de las contrapartes, informarle a USAID/Perú de los contenidos de las propuestas y aprobarlas dentro del proceso consultivo acordado con USAID.
- La suscripción de convenios con las contrapartes seleccionadas, especificando las responsabilidades, los objetivos y metas del proyecto, los resultados esperados y los planes de monitoreo y evaluación.
- Llevar a cabo el monitoreo financiero y de avance, por medio de un plan de monitoreo y un sistema para medir el progreso hacia los objetivos de Conciencia Ciudadana.

Como se examinó en el capítulo anterior, GRADE estudió cerca de 110 propuestas durante 1995-1996, aprobando 34 proyectos ejecutados por 26 instituciones. La selección, monitoreo, cumplimiento en los resultados y evaluación de estos proyectos es la temática del presente capítulo. A continuación se presenta una síntesis de lo que será discutido:

1. **El marco teórico.** El programa de sub-donaciones se basa en el supuesto central de que las organizaciones sin fines de lucro deberán liderar la promoción de la conciencia ciudadana. Las donaciones deben dirigirse a aquellas organizaciones con actividades en marcha que hayan alcanzado resultados e impactos significativos. El programa ha seguido este marco durante 1995-1996 y los fondos de sub-donaciones se destinaron a mejorar o incrementar estas iniciativas.
2. **El papel de las ONGs.** La comunidad de ONGs fue definida, de acuerdo a lo acostumbrado en el Perú, como organizaciones sin fines de lucro cuya misión promover procesos de desarrollo. Las principales ventajas competitivas de estas organizaciones son que, efectivamente, llegan a los pobres y marginados políticamente, utilizan estrategias creativas y alternativas y están comprometidas con el empoderamiento de la sociedad civil. Sus principales deficiencias son la débil proyección de sus iniciativas y el hecho de no alcanzar un impacto social amplio.
3. **Los criterios de selección para las sub-donaciones.** Los proyectos del primer año fueron seleccionados a partir de un "pool" de ONGs cuyas iniciativas eran conocidas por USAID/GRADE, limitando así el número de iniciativas examinadas y la habilidad de concentrar recursos, divulgar el programa y llegar a instituciones fuera de Lima. En 1996, hay un esfuerzo por concentrar recursos e impacto al limitar las líneas de acción a apoyar y al priorizar una estrategia "desde abajo". Se aseguró una mayor selectividad de iniciativas al asumir una estrategia proactiva y al llegar a un mayor número de candidatos potenciales.
4. **Principales resultados y logros.** Los proyectos apoyados han alcanzado a cerca de 70,000 beneficiarios directos, aunque la mayoría -- aproximadamente el 80%-- estuvieron involucrados en actividades en las

cuales sólo recibieron información o fueron sensibilizados sobre temas democráticos. Resulta difícil evaluar el impacto duradero de conciencia ciudadana en esta población. Sin embargo, más de 12,000 participantes estuvieron involucrados activamente en programas de capacitación y educación que tenían un impacto directo en sus ocupaciones o vida cotidiana. Se ha obtenido resultados importantes en el sector educacional, por medio de programas que enfocaban la convivencia democrática en las escuelas y cambios curriculares en el sistema.

En términos cualitativos, el programa de sub-donaciones ha explorado e implementado exitosamente diferentes mecanismos para la introducción de la conciencia y la educación ciudadana en el funcionamiento de diversas instituciones y públicos: medios, escuelas, organizaciones de base y población en general. Durante este proceso, ha fortalecido la capacidad de la comunidad de ONGs para abordar la gobernabilidad democrática.

5. **Indicadores y evaluación del programa.** GRADE ha logrado un avance importante en el monitoreo del uso eficiente de los recursos del programa y en el monitoreo de resultados. Todavía subsisten deficiencias, sin embargo, en la medición del impacto y de la sostenibilidad del programa.

I. EL MARCO TEORICO

Al examinar los marcos teóricos existentes en evaluación de programas, se puede distinguir dos tipos principales: normativos y causales. La teoría normativa define cómo el programa debería ser, mientras la teoría causal describe los eslabones causales entre acciones y resultados. Dado su carácter exploratorio de la conciencia ciudadana en el Perú, el marco teórico ha sido principalmente "normativo", en el sentido que ha establecido qué y con quién debe desarrollarse el programa:

- a. La promoción de la conciencia ciudadana, definida como el empoderamiento de los ciudadanos en el ejercicio de sus deberes y derechos democráticos y en la capacidad del gobierno en atenderlos, debe ser liderada por el sector privado, especialmente las ONGs, que "... deben entender su papel y responsabilidad y ser capaces de presionar e interactuar eficazmente con instituciones del sector público" (PARDEM Project Paper, página 9, traducción propia).
- b. Existen ONGs locales importantes y prestigiosas que ya están "en escena" y USAID/Perú ha apoyado algunas iniciativas exitosas, mostrando claramente "...qué se puede lograr a través de la comunidad de ONGs" (PARDEM Project Paper, página 8). El programa de sub-donaciones busca incrementar la habilidad de estos "actores políticos".
- c. La prioridad del programa de sub-donaciones, por lo menos en su fase inicial, es apoyar "... iniciativas en marcha que estén en condiciones de mostrar resultados iniciales satisfactorios y que requieran de apoyos financieros adicionales para consolidar aportes significativos para un proyecto general

de fortalecimiento de la democracia en el Perú" (Plan de Trabajo de 1995, página 1).

Durante la implementación del programa se siguió estos lineamientos iniciales. Las sub-donaciones de Conciencia Ciudadana se han otorgado mayoritariamente al sector privado sin fines de lucro; han apoyado a instituciones reconocidas que ya tenían un avance significativo en algunas de las líneas de acción y que estaban involucradas, en ese momento, en la implementación de programas de conciencia ciudadana. El mayor reto para el futuro, sin embargo, es establecer claros marcos causales, basados en la sistematización de las actividades apoyadas, incluyendo los estudios e investigaciones realizados por GRADE. Se están dando algunos avances en este sentido durante 1996-1997, gracias a la mayor relación entre investigación y programas de promoción (referirse al próximo Capítulo de investigación) y a las lecciones obtenidas en los estudios comparativos. Esto se evidenció en las conferencias y talleres de la Conferencia Internacional de Educación Ciudadana, organizada por GRADE y que tuvo lugar durante el curso de esta evaluación (del 6 al 8 de agosto de 1997).

II. EL PAPEL DE LAS ONGs EN LA CONCIENCIA CIUDADANA

GRADE no cuenta con un documento específico que indique el papel de las ONGs en conciencia ciudadana. De ahí que la mayor parte del análisis presentado en esta sección expresa lo que el evaluador ha inferido a partir de referencias indirectas y sueltas en los documentos y de las entrevistas realizadas con los directivos y administradores del proyecto.

Primero, GRADE utiliza el término ONG de acuerdo a la definición peruana que se refiere a organizaciones privadas, conformadas predominantemente por profesionales e intelectuales, que tienen como meta la promoción del desarrollo, por medio de investigación, iniciativas políticas, o trabajo directo con sectores de base u otras formas de organización de la sociedad civil. Lo que en inglés se llama "grassroots organizations" no se consideran parte de la comunidad de ONGs y en castellano se les denomina "organizaciones de base" u "organizaciones populares". De igual manera, otras organizaciones privadas sin fines de lucro también son excluidas de esta definición: universidades, establecimientos de salud, organizaciones voluntarias, etc.

Segundo, las ONGs tienen como misión principal la promoción del desarrollo a través de la transferencia de conocimientos, sea por intermedio de la investigación-acción u orientada a la formulación de políticas, programas de capacitación, proyectos pilotos de desarrollo, asistencia técnica, económica y social, entre otros. En otras palabras, la mayoría de las ONGs se adhieren a procesos de empoderamiento para garantizar la sostenibilidad de su acción y apoyo.

Tercero, las ONGs llegan a las bases sociales, especialmente a los pobres y marginados políticamente, de manera más efectiva que el gobierno u otras organizaciones privadas o de la sociedad civil. Esta es parte de su misión, ya sea

directamente a actividades con las bases, o indirectamente, al promover el desarrollo sostenible, definido como un proceso que combina la eficiencia económica con el acceso equitativo a las oportunidades y con la protección del medio ambiente.

En términos del desarrollo de la democracia y la conciencia ciudadana, GRADE reconoce que las principales funciones de las ONGs son:

- Generación de consensos: Las ONGs están particularmente bien ubicadas en la sociedad para promover la convergencia de diferentes actores sociales y políticos. Mantienen contactos con organizaciones de base mediante programas de desarrollo; con instituciones académicas mediante la investigación y la enseñanza; con organismos gubernamentales mediante propuestas de políticas y programas colaborativos; con donantes internacionales como consultores, contrapartes y diseñadores e implementadores de programas; y recientemente, con el sector privado empresarial.
- Capacitación y educación: A través de su participación en programas con organizaciones de base, las ONGs están en capacidad de identificar los principales problemas en la promoción de valores y prácticas democráticas en las organizaciones de la sociedad civil. Esto abre la posibilidad de desarrollar programas de capacitación y educación que aborden adecuadamente y, quizás, reviertan estas situaciones.
- Defensoría política: Las ONGs son instituciones "valorativas", su misión es apoyar el cambio social, político y económico. Temáticas políticas esenciales como los derechos de la mujer, derechos humanos, defensa ambiental, descentralización y vivienda social han sido definidos y abiertos al debate público por estas instituciones. Sus vínculos, a través de redes y asociaciones con otras ONGs peruanas e internacionales, también permiten el intercambio y comparación de perspectivas, contenidos de políticas, metodologías y proyectos.
- Asistencia técnica: Muchas ONGs tienen experiencia en la promoción de estructuras y procedimientos organizativos más eficaces para alcanzar los objetivos y necesidades de una democracia participatoria. De igual manera, han desarrollado la capacidad de traducir las demandas ciudadanas en programas de desarrollo factibles, sea por intermedio del sector privado o público.

El personal de GRADE también reconoce las debilidades de la comunidad de ONGs. Entre las más importantes se encuentran: (1) sus dificultades para proyectarse de proyectos pilotos y localizados a programas y políticas regionales y nacionales; (2) su dependencia hacia donaciones internacionales, y sus cambios en prioridades, disponibilidad de fondos y estrategias; (3) su falta de especialización y conocimientos técnicos. En este sentido, al implementar el programa de sub-donaciones, se prestó especial atención a asegurar que las ONGs participantes tuvieran la capacidad de superar estas debilidades (ver sección de Sostenibilidad en el capítulo anterior).

III. LOS CRITERIOS DE SELECCION DE PROYECTOS: OBSTACULOS Y EVOLUCION

La descripción del programa de Conciencia Ciudadana no es muy específica con respecto a los criterios de selección para analizar las propuestas de sub-donaciones o subcontrata. Los principales lineamientos eran los siguientes:

- Que estén dentro del campo de interés de las cuatro principales líneas de acción.
- La necesidad de enfocar y concentrar recursos en actividades con el máximo impacto posible, dada la amplia gama de líneas de acción.
- Adoptar un equilibrio cuidadoso entre una gestión proactiva y reactiva del proyecto, para así evitar la dispersión de esfuerzos.
- Seleccionar propuestas factibles dentro de los tipos establecidos de apoyo financiero (donaciones pequeñas y medianas, subcontrata).

En el Plan de Trabajo de 1995, los criterios de selección se basaban principalmente en el tipo de apoyo financiero establecido:

- Pequeñas donaciones (máximo US\$15,000). Los implementadores metas eran organizaciones privadas sin fines de lucro y sin afiliación partidaria. Los criterios de selección eran tres: (a) actividades específicas que contribuyan al fortalecimiento de iniciativas democráticas en las líneas establecidas de acción; (b) Cincuenta por ciento de las donaciones irían a iniciativas fuera de Lima, el restante a apoyar otras actividades de acuerdo a la "demanda"; (c) Un mínimo del 20% del costo total de la actividad tenía que ser aportado por el sub-donatario.
- Donaciones medianas (de US\$30,000 a \$70,000). Los implementadores metas eran organizaciones privadas sin fines de lucro y sin afiliación partidaria, con amplia experiencia en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la participación ciudadana. Los criterios de selección eran: (a) La importancia del tema propuesto, la calidad intrínseca de la propuesta en función a los objetivos del proyecto, la capacidad institucional para gestionar el proyecto; (b) Tener personal calificado y publicaciones en la actividad propuesta y capacidad administrativa para la gestión financiera; (c) Un mínimo de 20% del presupuesto total sería aportado por el sub-donatario.

Dado el carácter altamente sensible de las actividades del proyecto y sus implicancias políticas, en esta fase inicial de selección también existieron criterios "escondidos". Uno de los criterios más importantes fue el haber realizado trabajo previo con USAID o GRADE , lo que aseguraba la seriedad de la institución.

Durante el primer año de implementación (1995) se aplicaron estos criterios generales, con siguientes características:

1. La mayoría de las propuestas se recibieron como resultado de pedidos personales o institucionales de USAID/Perú o GRADE, en una aproximación

proactiva clara, aunque limitada. Esto es comprensible dado que el proyecto conciencia ciudadana aún no era conocido y habían presiones para la implementación rápida del programa de sub-donaciones. De los quince proyectos aprobados, por lo menos catorce fueron identificados y seleccionados con esta aproximación y fueron derivados de la siguiente manera:

- Por derivación directa de USAID/Perú debido a trabajo previo con la ONG y su especialización en alguna de las líneas de acción: INIDEN en las relaciones civiles-militares (ya estaba incluida como posibilidad en el PARDEM Project Paper); APOYO en reforma legislativa; IADSL en la capacitación de liderazgo sindical; CERP en generación de consensos.
- Derivados por USAID/Perú debido al conocimiento de sus iniciativas: CALANDRIA, educación ciudadana y capacitación de liderazgo por medio de cursos y medios masivos.
- Recomendados por los consultores externos contratados por GRADE: CIDE, TAREA, Foro Educativo, y Perú, Vida y Paz, para educación y conciencia ciudadana en la línea de acción de Cultura Democrática; IPYS, recomendado para trabajar con periodistas y dueños de medios.
- Contacto inicial y recomendación de los diferentes miembros de la estructura organizativa de GRADE : MINGA, Consorcio Surco y Carta de Lima, por su trabajo en planificación participativa y generación de consensos a nivel local y regional; CEPEI en relaciones civiles-militares.

2. Sin desmerecer la habilidad de GRADE para seleccionar ONGs prestigiosas para la implementación inmediata del proyecto durante los primeros meses del componente de conciencia ciudadana, la institución no fue capaz de responder simultáneamente a otras actividades que son esenciales en cualquier proceso selectivo:

- LA CONCENTRACION DE RECURSOS. La presión para implementar proyectos en todas las líneas de acción, llevó a una dispersión de actividades y sólo se contempló la sinergia en una de las líneas de acción. El gran mérito del primer año fue la identificación de la educación ciudadana, especialmente en la educación formal, como un componente esencial y prometedor en conciencia ciudadana.
- LA GENERACION DE DEMANDA. Se destinó demasiado tiempo y recursos a garantizar la aprobación de un número pequeño de iniciativas (referirse al Capítulo 5). Como resultado, GRADE no generó una mayor demanda para los fondos de sub-donaciones, limitando la identificación de un mayor número de iniciativas y la capacidad de seleccionar propuestas.
- PRESENCIA NACIONAL. La mayoría de las propuestas tenían a Lima como su principal área geográfica de intervención y las provincias sólo

fueron atendidas por medio de pequeñas donaciones para organizar eventos. Las actividades proactivas en provincias fueron limitadas.

En conclusión, durante el primer año del programa de sub-donaciones, la presión para aprobar proyectos resultó en la selección de propuestas "seguras", sin prestar igual consideración a la concentración, divulgación y establecimiento de procesos estandarizados para la selección.

El Plan de Trabajo de 1996 introduce modificaciones en los criterios de selección de sub-donaciones, que definitivamente han contribuido a un proceso más racional y efectivo:

- Concentrando recursos en dos áreas: educación ciudadana y liderazgo democrático.
- Financiando propuestas mayores en cada área, con una o dos donaciones medianas o grandes, y limitando las donaciones pequeñas a actividades complementarias.
- Aprobando un mayor número de proyectos de alcance regional o nacional.
- Divulgando la conciencia ciudadana a través de mayores relaciones entre las ONGs contrapartes y la organización de seminarios, talleres, etc.

Como se examinó en el capítulo anterior, estas decisiones le dieron al proyecto conciencia ciudadana una inclinación clara hacia la sociedad civil y la promoción de la democracia "desde abajo". GRADE optó por abordar la temática de la conciencia ciudadana con los pobres y marginados políticamente, considerando que la élite y los líderes de opinión ya tenían espacios institucionales para tratar temas sobre la gobernabilidad democrática (universidades, gremios empresariales, ONGs, entre otros). De igual manera, se le dio mayor importancia a proyectos fuera de Lima, donde el financiamiento para temas democráticos y de gobernabilidad es bajo o no existe. Mientras en 1995 sólo el 20% de los proyectos fueron implementados fuera de Lima, el porcentaje aumentó a 40% en 1996.

IV. RESULTADOS PRINCIPALES Y LOGRO DE OBJETIVOS DEL PROYECTO

1. Resultados cuantitativos

En esta sección se ofrecerá una mirada global a los resultados del proyecto al medir los resultados cuantitativos del período 1995-1996. El Cuadro 3.1 presenta el número total de beneficiarios directos de acuerdo al tipo de intervención. El cálculo de beneficiarios se basa en los informes de las ONGs ejecutoras y en las visitas de campo realizadas por GRADE y el equipo evaluador. El estimado de beneficiarios es un cálculo conservador. Es así que sólo incluye los participantes directos de las actividades del proyecto. No se ha incluido a los beneficiarios indirectos, ya sea los estimados por las ONGs ejecutoras, los sondeos de audiencia de los spots de televisión o radio, o los lectores estimados de los libros publicados. Tampoco se ha incluido en esta estimación, debido a insuficiente información, a los beneficiarios de dos ONGs (TRANSPARENCIA e IDS-APEP).

Cuadro 3.1
BENEFICIARIOS DIRECTOS POR GRUPO SOCIAL Y TIPO DE INTERVENCION

GRUPOS SOCIALES	TIPO DE INTERVENCION				TOTAL
	Eventos	Capacitación / educación	Consensos/ planeamiento	Información	
Elite/Líderes de Opinión nacional	538	88		2,120	2,746
Militares	1,242				1,242
Medios				556	556
Sindicatos	1,379				1,379
Elite/Líderes de Opinión Regional	60	34	313	4,000	4,407
Maestros	137	1,067		4,800	6,004
Estudiantes		10,750		20,000	30,750
Organizaciones de Base	5,733	226	290		6,249
Público en general	7,000			7,500	14,500
TOTAL	16,089	12,165	603	38,976	67,833

Nota: Los proyectos no incluidos son TRANSPARENCIA porque los sondeos de audiencia no están disponibles e IDS-APEP que aún está en ejecución.

Definiciones

Grupos Sociales

- Elite nacional/Líderes de Opinión: Congreso, autoridades metropolitanas y provinciales, representantes del Ejecutivo, partidos políticos, analistas políticos, intelectuales, académicos, ONGs nacionales.
- Militares: Oficiales, Escuela Militar, programas de capacitación a oficiales, oficiales retirados.
- Medios: Reporteros, corresponsales, dueños de medios.
- Sindicatos: Locales, regionales, federaciones y confederaciones nacionales.
- Elite regional/Líderes de opinión: Autoridades locales y regionales, funcionarios estatales regionales, Iglesias, ONGs, líderes de base regionales.
- Maestros: primaria y secundaria, directores de planteles, estudiantes de pedagogía.
- Estudiantes: primaria y secundaria, universidad, escuelas técnicas.
- Organizaciones de base: comunales, campesinas, mujeres, organizaciones étnicas.
- Público en general.

Tipos de Intervención

- Eventos: seminarios, exposiciones, asambleas, presentaciones que no involucran matrícula y certificación formal/informal. (No hay una intención explícita para asumir una acción o propuesta específica)
- Capacitación/educación: cursos formales, talleres, seminarios que involucran matrícula, asistencia supervisada y certificación formal/informal.
- Consensos -planificación participativa: involucra actividades que tienen como meta principal elaborar propuestas de política, planes de acción o declaraciones consensuadas.
- Información: actividades cuya finalidad es informar al usuario/ciudadano acerca de temas específicos a través de materiales impresos o campañas en los medios. Esto incluye a los receptores de módulos de capacitación replicados (no han sido capacitados directamente por el implementador); boletines específicos para el uso directo en su trabajo o acción comunitaria. EL TIRAJE DE LOS LIBROS PUBLICADOS NO HA SIDO INCLUIDO COMO ESTIMADO DE AUDIENCIA.

El número total de beneficiarios es impresionante, especialmente si consideramos el breve período bajo evaluación. Sin embargo, es importante analizar la manera en que las actividades del proyecto llegaron o "afectaron" a estos beneficiarios. Un primer método, el utilizado en el Cuadro 3.1, consiste en referirse al tipo de intervención de conciencia ciudadana. Algunos de estos tipos conllevan mayor participación del receptor (tiempo, dedicación, recursos) y tienen un mayor impacto sobre sus ocupaciones o profesión cotidianas. Otros son eventos puntuales o simplemente eran un medio para alcanzar información. La mayor parte de los beneficiarios (81%), como era de esperar, se encuentran en esta última categoría: eventos e información. Aproximadamente el 20% de los beneficiarios participaron en tipos de intervenciones que implican mayor dedicación y que ofrecían información y construían capacidades directamente relacionadas con sus desempeños profesional u organizativo.

Esto es especialmente válido para los participantes en programas de capacitación y educación, que llegaron a más de 12,000 personas. La mayoría estaban involucradas en educación formal, especialmente en la escuela. Todos maestros y estudiantes se beneficiaron de la aplicación de las metodologías validadas, que mejoraban sus conocimientos y capacidades para la convivencia democrática y el proceso de enseñanza mismo. En términos de la generación de consensos, la experiencia fue más limitada, lo que se relaciona con un problema central e inherente al sistema político peruano: su baja permeabilidad a la participación ciudadana. Más adelante se examina este tema al describir la experiencia de una de las ONGs visitadas durante el proceso de evaluación.

Otro método para analizar cómo se involucraron los beneficiarios en las actividades es relacionarlos con el tipo de impacto esperado. El propósito original del proyecto era empoderar a tanto a la sociedad civil en el reconocimiento y ejercicio de los derechos y deberes democráticos, como al gobierno en su capacidad de atender a sus electores. Esto implicaba diferentes impactos esperados, dependiendo de las prioridades específicas del proyecto y de los grupos meta. Como se ha examinado anteriormente, durante el primer año se priorizó ambos tipos de empoderamiento. Durante el segundo año de implementación, no obstante, se prestó más atención a la sociedad civil y a aquellas instituciones que se encuentran más cercanas a su vida cotidiana.

El Cuadro 3.2 distribuye a los beneficiarios, por grupos sociales, de acuerdo al tipo de impacto esperado de los proyectos. Los impactos esperados varían si los destinatarios eran instituciones o individuos. Oscilan entre actividades que intentaban introducir cambios en instituciones políticas centrales mediante nueva legislación, procedimientos o políticas, y actividades cuyo propósito era sensibilizar a individuos en diferentes aspectos de los valores y las prácticas democráticas.

Cuadro 3.2
BENEFICIARIOS DIRECTOS POR GRUPO SOCIAL E IMPACTO ESPERADO

GRUPOS SOCIALES	IMPACTO ESPERADO						TOTAL
	Normas Legales	Instituciones	Propuesta de políticas	Capacidades	Conocimiento	Sensibilización	
Elite Nacional/ Líderes de opinión	526				2,220		2,746
Militares				1,242			1,242
Medios		556					556
Sindicatos				1,379			1,379
Elite Regional/Líderes de Opinión		94	313		4,000		4,407
Maestros		609	72	1,186		4,137	6,004
Alumnos		3,400		850	26,500		30,750
Organizaciones de base		5,700	166	350		33	6,249
Público en general						14,500	14,500
TOTAL	526	10,359	551	5,007	32,720	18,670	67,833

Definiciones

Impacto Esperado

Se mide el impacto de acuerdo de la incidencia de la actividad, sea en procesos institucionales o en la conducta individual.

- Normas legales y procedimientos: la actividad tiene un impacto esperado en legislación y procedimientos administrativos que provoquen una mayor atención a las demandas de la ciudadanía.
- Institucional: la actividad tenía un impacto esperado en instituciones estatales o de la sociedad civil, haciendo que atiendan mejor las demandas de los electores o sus miembros.
- Propuesta de políticas: como resultado de esta actividad se formularon propuestas a autoridades estatales o regionales/locales esperando que sean asumidas por el gobierno. Ejemplos: cambios en currículos, cambios en políticas nacionales, sectoriales.
- Capacidades: las actividades crearon o fortalecieron habilidades para prácticas democráticas: resolución de conflictos, tolerancia, debate, discusión.
- Conocimiento: representantes del gobierno y ciudadanos obtenían un mayor conocimiento acerca de derechos y deberes.
- Sensibilización: al público en general se le informó acerca de sus derechos y deberes, prácticas autoritarias, discriminación, entre otros.

Las normas legales y propuestas de políticas, como era de esperar, tienen un número más pequeño de beneficiarios. Estas son actividades dirigidas al Congreso peruano o a gobiernos locales y regionales y cuyos participantes eran primordialmente miembros de la élite nacional o líderes de opinión. Este trabajo fue ejecutado fundamentalmente por APOYO, que continúa esta línea de acción en un proyecto con USAID, y mediante la realización eventos discretos dirigidos a la élite nacional (Carta de Lima, CERP, entre otros).

La reforma institucional tanto de organizaciones públicas como de la sociedad civil, fue un énfasis principal del proyecto. Esto incluía promover que las escuelas fueran más abiertas a temas democráticos, hacer que los medios fueran más abiertos a la conciencia ciudadana, transformar a las organizaciones de base para que pudieran responder mejor a las necesidades y demandas de sus miembros y comunidades. Los resultados preliminares del trabajo en esta área -- específicamente en las escuelas-- son muy prometedores

La mayoría de los beneficiarios, y esto se refleja en los resultados presentados en el Cuadro 3.1, participaron en proyectos cuyo impacto esperado era la generación de mayores capacidades, conocimientos y sensibilidad a temas democráticos. Es de primordial importancia llenar el vacío de información en un país con una larga historia de autoritarismo y exclusión política. En cierto sentido, el impacto esperado preparar mejor a los ciudadanos para la acción política democrática. Es difícil medir la efectividad de este impacto esperado, porque depende en gran medida del entorno político global y de la situación específica del grupo meta. Sin embargo, existe creciente evidencia de que los peruanos nuevamente están preparados y tienen voluntad de demandar y luchar por sus derechos y deberes democráticos. Las reacciones recientes a medidas gubernamentales que limitan estos derechos, son un indicador del posible impacto de actividades orientadas hacia informar y sensibilizar a los ciudadanos.

En términos generales, entonces, el proyecto conciencia ciudadana logró uno de los objetivos principales de esta fase inicial: extenderse hacia la sociedad peruana y apoyar iniciativas democráticas. En el proceso, GRADE ha concluido que existen ciertos tipos de intervención e impactos esperados que tienen mayores probabilidades de éxito. Este es un tema que aún debe examinarse en profundidad al comparar en forma explícita y científica el impacto esperado con el logrado. En la próxima sección se ofrece una exploración inicial en este sentido.

2. Estimando el impacto del proyecto: Una mirada a los estudios de caso

Aunque es posible calcular los resultados y productos del proyecto, esto no abordan necesariamente el tema del impacto. El impacto se refiere al logro de objetivos y metas generales, a los cambios que han ocurrido en la vida de las gentes e instituciones, y que apuntan hacia la factibilidad global del proyecto. Al diseñar un proyecto con tipos múltiples de intervenciones y de poblaciones meta, el proyecto conciencia ciudadana tenía una naturaleza exploratoria, y las lecciones aprendidas deberían llevarnos a mejorar futuras propuestas. Sin embargo, esta diversidad no permite una medición precisa del impacto.

Si todos los fondos del proyecto hubieran sido destinados a un tipo de intervención, por ejemplo la educación ciudadana en las escuelas, entonces se podrían haber comparado y examinado diferentes metodologías y técnicas, dando como resultado una medición rigurosa del impacto. Aún así, persistiría una importante duda en términos de un marco longitudinal: ¿cuán duradero es el conocimiento y la capacidad adquirida? Otro peligro al preseleccionar un tipo de intervención, es la posibilidad de que no haya sido el más apropiado desde un inicio, y que todo el apoyo hubiera resultado en vano.

A través de métodos cualitativos es posible percibir un sentido general del impacto al examinar cómo los procesos han logrado proyectarse; como las ONGs han incorporado nuevas ideas y metodologías; cómo los líderes están reaccionando a los programas de capacitación, entre otros. Se ofrece un intento en esta dirección al analizar los diversos proyectos en los cuales el evaluador y su asistente tuvieron contacto directo con los implementadores y beneficiarios. Esto se discutirá a continuación al organizar las visitas de campo de acuerdo a la línea de actividad que abordaron.

a. Medios Masivos

El proyecto implementado por TRANSPARENCIA es un ejemplo interesante de cómo se pueden lograr importantes resultados e impacto al utilizar "fondos semillas" para promover una red de trabajo voluntario en torno a la educación ciudadana. El objetivo del proyecto era crear una Red Nacional de Educación Ciudadana para así incorporar la educación ciudadana en estaciones de radio por medio de programas interactivos en los cuales el oyente podía participar en respuesta a un tema específico de la cultura democrática.

Originalmente el proyecto iba a establecer diez programas en igual número de estaciones radiales regionales, pero fue capaz de más que duplicar este monto a veinticuatro estaciones. La mayor parte de los programas se propagaban más de tres veces a la semana. Una característica importante del proyecto era que todos los costos del programa --el tiempo en el aire, el director del programa, el conductor, el personal técnico-- eran gratuitos o se realizaban mediante voluntariado. La filosofía era que estos programas debían "venderse solos" para que fueran atractivos para las estaciones comerciales. Gran parte de los costos del proyecto USAID/GRADE se gastaron en capacitación de los conductores regionales, en preparación de "spots" y dramatizaciones para las discusiones radiales y en organización de concursos nacionales. La mayoría de los programas aún se mantienen en el aire, aunque el proyecto finalizó en marzo 1997.

La estrategia de CALANDRIA con los medios masivos fue diferente. Su intención fue ofrecer sondeos y otra información pertinente acerca de los derechos de la mujer a los medios informativos. Utilizando al Día Internacional de la Mujer (8 de marzo) como leitmotiv, organizaron una campaña sobre "Derechos de la Mujer y Participación Ciudadana" preparando siete "spots" televisivos (propagados gratis por cinco estaciones de TV --tres en Lima-- para un total de 80 emisiones) y cinco "spots" radiales propagados por 22 estaciones de Lima para un total de 504

emisiones. La información "alimentada" a los diarios también ayudó a generar una mayor cobertura sobre el Día Internacional de la Mujer y su relevancia histórica. CALANDRIA también ha coordinado actividades con el Congreso, la defensoría del pueblo, y el Ministerio de la Mujer para el lanzamiento de su campaña para el 97.

Ambos proyectos muestran cómo se puede lograr un importante impacto en temas de conciencia ciudadana por medio de los medios masivos, si éstos son presentados una forma pluralista y amena, procurando así la participación de la audiencia. En vez de sermonear acerca de los valores cívicos, ambas instituciones enfatizaron la dimensión de entretenimiento e informativa, otorgando a los oyentes conocimientos útiles para sus vidas cotidianas. Uno de los retos principales de conciencia ciudadana es la de incorporar la dimensión democrática en la programación regular de los medios.

b. Escuelas que generan una cultura democrática

La mayor sinergia se logró en la educación ciudadana en el sistema escolar. Durante 1995-1996, se aprobaron ocho proyectos que abordaban directamente este tema, y seis de ellos fueron visitados durante la evaluación (CIDE-EDUCALTER con dos proyectos; TAREA con dos proyectos; ISPTA e IPA en Cusco). Aunque cada proyecto tiene su especificidad y prioridades, todos trataron la forma en que el sistema y el entorno escolar frecuentemente reproducen una cultura autoritaria que invariablemente afecta a maestros y estudiantes. La promoción de una cultura democrática, entonces, debe comenzar en la etapa temprana de la socialización, con la esperanza que eventualmente se revierta esta situación. **Este es un proceso a largo plazo, aunque cada uno de los proyectos visitados intentaron encontrar los medios para institucionalizar los cambios propuestos en el plazo más breve posible:**

- CIDE y EDUCALTER son ONGs que administran dos escuelas "alternativas" en Lima, fundadas en 1982 y 1983. Por "alternativa" se refieren a escuelas que practican una educación basada en el respeto, la responsabilidad, la tolerancia, la solidaridad y la honestidad. Con el apoyo de USAID/GRADE, estas instituciones sistematizaron las lecciones aprendidas sobre la "construcción de democracia" en un medio escolar y lo transformaron en guías para maestros. Las guías preliminares fueron validadas en cuatro escuelas públicas en Lima, capacitando a 50 maestros y a aproximadamente 2,000 alumnos. A través de diversos métodos evaluativos (observación en aula, opinión de expertos, seminarios), se publicó y distribuyó una guía sobre "educando en democracia". CIDE-EDUCALTER también han logrado incorporar estos contenidos en un programa de capacitación de maestros desarrollado con el Ministerio de Educación, que llega a más de 300 maestros, y en un proyecto educacional financiado por el sector empresarial en el cono norte de Lima.
- TAREA también tiene una larga experiencia en "educación popular", incluyendo trabajo con niños y escolares. Ellos consideran que uno de los problemas principales en la construcción de la democracia en el Perú es la falta de tolerancia y de respeto a la diversidad. Los fondos del proyecto

USAID/GRADE han permitido que TAREA aborde directamente este problema en la educación secundaria, preparando materiales educativos y capacitando a maestros, directores, autoridades y líderes estudiantiles. La meta es introducir temas de "convivencia" en el currículo de tres áreas (lengua, educación cívica, historia) al trabajar las temáticas de género y el respeto a la diversidad. TAREA siguió un procedimiento muy parecido al de CIDE-EDUCALTER, al aplicar y validar guías preliminares en diez escuelas en Lima, involucrando a maestros y estudiantes. Estos materiales han sido publicados y distribuidos en más de 150 escuelas. En un segundo proyecto, han trabajado estos materiales con comités educativos locales en Cusco, Ayacucho y Lima.

- IPA e IPSTA son instituciones que trabajaban en Cusco y Puno. IPA es una ONG ligada a la Iglesia Católica y ha trabajado los últimos veintiocho años en la promoción del desarrollo humano. ISPTA trabaja en Tinta y es un Instituto Pedagógico que está a cargo de la Iglesia Católica. Ambos están involucrados en el apoyo a escuelas locales para que diseñen su Proyecto Educativo Institucional (PEI), programa establecido por el Ministerio de Educación para descentralizar el diseño curricular para que responda mejor a las necesidades y requerimientos de las comunidades locales. Las dos instituciones han firmado convenios con el Ministerio, mediante un proceso de licitación, para capacitar a directores, maestros y estudiantes de pedagogía en la preparación de sus PEIs. Los fondos de USAID/GRADE (pequeñas donaciones) fueron utilizados para organizar talleres y actividades en las cuales se diseñaron PEIs discutiendo e incorporando contenidos de educación ciudadana. Fueron apoyados por CIDE y TAREA en el programa y los módulos de capacitación. ISPTA llegó a 445 participantes e IPA a 160 maestros. Ambas instituciones continúan en esta línea de trabajo.

La sostenibilidad de estos programas depende de su efectiva incorporación en los currículos escolares y en las políticas del Ministerio de Educación. Durante los dos primeros años de ejecución se han dado importantes pasos, resultando en una relación más estrecha entre estas ONGs y las autoridades educativas. USAID/GRADE también apoyó una red educativa --Foro Educativo-- en su intento de diseñar un Proyecto Educativo Nacional, en el cual se prioriza la educación ciudadana.

c. Capacitación de liderazgo

Las visitas de campo incluyeron a tres ONGs que implementaron programas de capacitación con líderes de diferentes organizaciones de base. Cada una tenía una aproximación y alcance diferentes, pero nos dan pistas acerca de los problemas que se presentan en la capacitación de líderes en tiempos de crisis de representación política.

- CALANDRIA trabajó capacitación de líderes con organizaciones de mujeres de base en Lima (5 talleres, 2 a nivel distrital y 3 metropolitanos). El contenido de la capacitación era "mujer y ciudadanía". El propósito final era

entrenar a mujeres líderes en el uso de un módulo de capacitación para ser replicado con las integrantes de sus organizaciones. Doscientas dirigentes aplicaron el módulo y llegaron a aproximadamente 3,500 integrantes de sus organizaciones. El módulo consistía en un video, historietas y otro material visual y gráfico.

- La propuesta de ALTERNATIVA consistía en la organización de una "Escuela de Liderazgo" en el Cono Norte de Lima. En vez de brindar cursos y seminarios de corta duración, la escuela proveía un programa educativo y de capacitación comprensivo anual, con un nivel equivalente a los primeros años de educación universitaria. La meta era capacitar a los participantes en la preparación de planes de desarrollo específicos para sus comunidades y organizaciones. En el primer semestre los participantes recibían los instrumentos y metodologías que luego serían aplicados en el diseño de los planes de desarrollo. USAID/GRADE apoyó la implementación inicial y el primer semestre del programa, el segundo semestre fue posible gracias a otras donaciones. Participaron un total de 26 líderes.
- CIPCA tuvo un programa de capacitación dirigido a líderes jóvenes de zonas rurales y urbanas de Piura. El objetivo principal fue generar nuevas formas de liderazgo entre adultos jóvenes, enfatizando en la necesidad e importancia de la generación de consensos, negociación y métodos participativos en el proceso de toma de decisiones y propuestas de políticas. Aproximadamente 150 líderes participaron en los siete talleres, cada uno con una duración de tres días. Como resultado de la capacitación, se espera que se formarán núcleos de líderes para la gobernabilidad en cada uno de los distritos representados.

Las tres aproximaciones representan diferentes formas de posible impacto. CALANDRIA tenía una aproximación directa al trabajar con líderes y sus organizaciones. Estas organizaciones han mostrado ser activas, pero con limitada capacidad para entrar en "espacios" políticos dominados por varones. Se espera que, al ofrecer guías prácticas acerca del liderazgo/organización e información acerca de donde acudir para proteger sus derechos, estos grupos tendrán una mayor capacidad de abordar la temática de género a nivel local y nacional. Los resultados preliminares muestran que estos programas sí crean una demanda para estos servicios protectores. CIPCA se enfoca en la juventud y su reacción en contra de los medios y formas tradicionales de acción política. Al incorporar su trabajo a los gobiernos locales, el proyecto espera tener un efecto duradero en instituciones (gobierno local) y en la participación ciudadana. La opción de ALTERNATIVA, aunque interesante, se basa en un número pequeño de líderes, y su efectividad futura depende de sus habilidades en mantener su categoría de dirigente en el mediano y largo plazo.

Las lecciones aprendidas son claras. Dada las limitaciones de los fondos del proyecto conciencia ciudadana y la necesidad de garantizar un impacto inmediato, se lograran mayores resultados al trabajar simultáneamente con líderes y sus organizaciones en torno a temas específicos. De esta forma, los líderes y los

asociados podrán ejercer presión inmediatamente sobre aquellas organizaciones encargadas de proteger sus derechos.

d. Generación de consensos

Sólo se visitó a un proyecto trabajando esta línea de acción. MINGA es una ONG pequeña que trabaja con gobiernos locales en el Alto Piura. El objetivo del proyecto era formular un plan de desarrollo para esta región, convocando a autoridades, profesionales, líderes de base, organizaciones campesinas, ONGs, maestros, estudiantes y a la Iglesia. Con este propósito, los fondos de una pequeña donación USAID/GRADE fueron utilizados para organizar tres seminarios y un foro. El plan de desarrollo resultante de estos eventos fue publicado y divulgado. La falta de fondos no permitió un proceso de seguimiento y las autoridades cambiaron debido a las lecciones municipales a finales de 1995, limitando el impacto del proyecto. En la actualidad sólo se presta apoyo puntual a varias autoridades, siguiendo las propuestas derivadas del plan regional.

La débil institucionalidad de los gobiernos locales y regionales tiende a limitar cualquier experiencia que tenga como meta el diseño de planes y políticas. Los cambios en las autoridades elegidas, por ejemplo, pueden interrumpir la aplicación del plan, a pesar del consenso general generado. Existen, sin embargo, ejemplos interesantes de las posibilidades inherentes a la generación de consensos entre la sociedad civil y gobiernos locales. En Cajamarca, Ilo y Lima Metropolitana, las autoridades locales se han reunido con los ciudadanos para acordar prioridades y programas municipales y, en el proceso, han resuelto problemas difíciles. La selección futura de proyectos en esta línea de acción debe asegurar que la iniciativa está firmemente ligada a instituciones gubernamentales que son permeables a la participación ciudadana.

e. Público en general

El programa de sub-donaciones también ha apoyado actividades en las cuales el público en general participa y es "sensibilizado" sobre diferentes temas de conciencia ciudadana. Se visitó dos de estos proyectos.

- "Pata de Cabra" organizó una exposición de un mes acerca de la discriminación racial en Lima. A través de música, arte, teatro y otros medios, se otorgó al público visitante una visión del problema de la discriminación racial y de su efecto en la democracia. Utilizando una pequeña donación, la ONG fue capaz de movilizar el trabajo voluntario de docenas de artistas e intelectuales. Aproximadamente siete mil personas visitaron a la exposición, incluyendo el acto público final en el cual se firmó una declaración en contra del racismo. Un impacto importante del proyecto es que ha creado un núcleo de profesionales y artistas que están comprometidos con la organización de otros eventos que abordan el tema general de la discriminación (racial, de género, étnica, etc.).

- CALANDRIA organizó 15 "videotones" en plazas públicas de Lima. En estos eventos, el público tenía la oportunidad de observar y reaccionar a la dramatización de alguna ocurrencia, proyectada del video a una pantalla gigante. CALANDRIA trabajó el tema de la discriminación de género y las normas cambiantes en las relaciones entre hombres y mujeres. El público participaba expresando su opinión y discutiendo las implicancias de los temas tratados. Participaron aproximadamente 7,500 personas.

Aunque pueden existir dudas acerca del impacto de largo plazo de estos eventos, ofrecen pistas creativas acerca de la manera en que los temas de conciencia ciudadana deben ser manejados cuando se orientan al público en general. CALANDRIA considera que la próxima etapa es ofrecer, ahí mismo en la plaza, las posibilidades de hacer uso de la información adquirida. Los próximos videotones incluyen carpas y quioscos de los diferentes organismos estatales encargados de la defensa y protección de los derechos de la mujer.

V. INDICADORES Y EVALUACION DEL PROGRAMA DE SUB-DONACIONES

El monitoreo y la evaluación de proyectos requieren de tres tipos de indicadores:

- Indicadores de Seguimiento que miden la eficiencia al examinar el uso de los recursos del proyecto, especialmente el cumplimiento de los planes de trabajo y sus actividades.
- Indicadores de Resultados que miden la efectividad, al referirse al grado de cumplimiento de las metas del proyecto según la cantidad y calidad de sus resultados.
- Indicadores de Impacto que miden hasta qué punto los objetivos del proyecto han sido alcanzados, al examinar si se han producido los cambios deseados en el medio social y se ha asegurado la sostenibilidad por diversos medios (cambios en conocimientos, actitudes y prácticas individuales o institucionales).

GRADE reconoce que ha logrado un importante avance en la formulación y monitoreo de los primeros dos tipos de indicadores, pero insuficiente progreso en la medición del impacto del proyecto. El Plan de Trabajo de 1995 no incluyó las actividades, resultados e impacto esperado para el proyecto. El Director del proyecto monitoreaba los informes financieros mensuales para asegurarse de que las actividades presupuestadas estaban siendo implementadas. La participación en las actividades de los sub-donatarios (eventos, seminarios, conferencias) era otro indicador del progreso en la implementación.

En el Plan de Trabajo de 1996, se señalan los tipos de actividades a ser apoyados, los resultados esperados, e indicadores de impacto para los dos Areas de Trabajo y las seis Líneas de Actividades. De igual manera, en cada sub-donación se desarrollaron indicadores de resultados e impacto. Un examen detenido de los indicadores globales (resultados e impacto) en relación a los indicadores específicos

para las sub-donaciones, muestra que están íntimamente ligados. Se utilizaron los indicadores globales para el diseño de los proyectos de los sub-donatarios.

Otra tema, sin embargo, es cuán cercanamente fueron monitoreados y evaluados estos indicadores. Aunque los indicadores para el proyecto global y para las sub-donaciones específicas están relacionados, no existió un proceso evaluativo formal para indicar los logros respectivos. Sin duda, durante 1996, los resultados fueron monitoreados y su evaluación fue esencial para decidir las líneas de actividades a ser apoyadas durante 1997. Pero esto se realizó informalmente, sin una metodología específica para validar los resultados.

En 1997 comienza a prestarse mas atención a la estimación del impacto global del proyecto. Esto incluye un cronograma más agresivo de visitas a los proyectos para evaluar directamente el impacto, y la organización de una conferencia internacional en educación ciudadana, en la cual se enfatizó el tema de evaluación. Aunque estos esfuerzos son importantes, el tema de la evaluación de impacto debe ser priorizado (ver capítulo de recomendaciones). Existen, no obstante, problemas en la adecuada medición de impacto que persistirán, no importa qué acciones se tomen:

- a. La mayoría de los proyectos son pequeños y tienen poca duración, limitando por ende la medición de impacto. Hay un sentimiento general de que "se espera demasiado" considerando el alcance de los proyectos y los montos donados. La mayoría de las contrapartes entrevistadas consideraban que este el punto débil en la relación con GRADE. Su continua insistencia en los resultados e impacto se consideraba desproporcionada en relación a los fondos recibidos.
- b. Los procesos de conciencia ciudadana, y especialmente de educación ciudadana, son de largo plazo y sólo pueden ser percibidos adecuadamente después de varios años de la intervención. La medición del impacto inmediato sólo puede proveer un estimado sobre los programas o tipos de intervención que son más efectivos en el corto plazo en la generación de conocimientos y capacidades.
- c. La conciencia ciudadana se ve afectada por una multitud de experiencias vivenciales. Resulta difícil establecer que una experiencia particular de aprendizaje fue más importante que otra en la generación de una mayor conciencia ciudadana. Los estimados de impacto, entonces, son caros, porque deben controlar otras variables.

Capítulo 4 ESTUDIOS E INVESTIGACIONES EN GRADE

Términos de Referencia

"Analice y revise los estudios e investigación realizados en GRADE bajo el componente conciencia ciudadana, incluyendo su utilidad e impacto. Al hacerlo, responda a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo fueron los estudios --y sus autores-- seleccionados? Fue consistente con los lineamientos presentes en el convenio cooperativo y los planes de trabajo anuales?
- ¿Los estudios tuvieron impacto en las otras actividades incluidas en conciencia ciudadana? ¿Fueron útiles para otras áreas de la democracia y la gobernabilidad? ¿Han sido utilizados por GRADE u otros grupos involucrados en la implementación del componente conciencia ciudadana u otras actividades relacionadas con la democracia (financiadas o no por USAID)?
- ¿Los estudios fueron realizados en una forma profesional y a tiempo? ¿Cómo han sido divulgados y a quiénes?

Introducción/Síntesis

Los criterios generales para las actividades de investigación eran que "alimentaran" las actividades del proyecto en sus cuatro líneas de acción y que ayudaran a definir las actividades de la Fase II. El convenio cooperativo originalmente consideraba que los estudios serían realizados bajo el Area de Gobernabilidad y Desarrollo de GRADE, que tenía en marcha investigaciones y propuestas que calzaban con las prioridades de conciencia ciudadana. Finalmente, los proyectos específicos de investigación serían definidos cada año, conjuntamente por GRADE y USAID.

El componente de investigación tendrá dos etapas marcadas. La primera, durante 1995, coincide con la existencia del Area de Gobernabilidad y Desarrollo que fuera desactivada en 1996. En esta etapa, los estudios fueron una continuación del trabajo de AGENDA: Perú, una ONG peruana dedicada al estudio de la temática de gobernabilidad democrática en el Perú. La investigación realizada fue de una naturaleza primordialmente exploratoria y cualitativa, tocando algunos de los temas centrales en la democracia participativa: partidos políticos, participación de las mujeres, cultura autoritaria y la reforma institucional. Su impacto sobre las actividades del proyecto fue limitado, aunque se difundió en diversos foros y publicaciones.

En la segunda etapa, la investigación estará más integrada a la estrategia global de investigación de GRADE, enfocando la relación entre el ajuste estructural y las reformas institucionales con el impacto en las organizaciones de la sociedad civil y en la participación ciudadana. Esta tendencia será claramente establecida en el tercer año de implementación (1997). Algunos de los estudios realizados en 1996

también estuvieron directamente relacionados con las actividades implementadas en el componente conciencia ciudadana. La investigación brindaría marcos teóricos, conceptos e información a los ejecutores, y éstos le brindarían información a los investigadores con respecto a procesos organizativos.

Cada una de estas etapas serán analizadas en detalle en este capítulo, respondiendo a las preguntas de los términos de referencia. De interés particular es el análisis de: (a) los antecedentes; (b) la selección de las propuestas y los autores; (c) el impacto en otras actividades y su utilización dentro y fuera de GRADE; (d) la calidad profesional y puntualidad.

I. LA INVESTIGACION BAJO EL AREA DE GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO

1. Antecedentes

En 1993, GRADE creó el Area de Gobernabilidad y Desarrollo, construyéndola sobre una de sus áreas principales de investigación en los años 80: las opciones y estrategias de desarrollo a largo plazo en el Perú. El objetivo central del área era "...mejorar el conocimiento sobre la forma en que se ejerce el poder y la autoridad tanto en el país como en el ámbito internacional, y en particular sobre la conducción social de los procesos de desarrollo en el Perú y otros países de América Latina" (Memoria Anual 1993 de GRADE, página 16). El Coordinador de esta área era Francisco Sagasti.

Simultáneo a estos esfuerzos, el Dr. Sagasti también estaba involucrado en el Proyecto AGENDA: Perú, que comenzó a principios del 93, con el propósito de preparar un diagnóstico de los problemas de la gobernabilidad democrática en el Perú y la elaboración de una agenda de iniciativas para poder abordarlos. Los resultados de AGENDA: Perú fueron de importancia esencial en el diseño tanto del proyecto DEMPAN como del componente Conciencia Ciudadana. En términos prácticos, las propuestas de investigación en 1995 serán el resultado de la convergencia entre estos dos procesos institucionales.

2. La selección de propuestas de investigación y de autores en 1995

El programa de investigación en el Plan de Trabajo de 1995 era ambicioso y demasiado general, sin indicación clara de marcos teóricos, hipótesis y metodología para cada propuesta. El poco tiempo disponible entre la aprobación del proyecto conciencia ciudadana y la presentación del plan de trabajo, explica en parte esta falta de especificidad. Sin embargo, los autores propuestos, todos ellos participantes principales de AGENDA: Perú y reconocidos profesionales e investigadores, podían superar estas dificultades y ser otorgados una carta blanca para desarrollar sus proyectos.

Los siguientes fueron los temas de investigación financiados en su totalidad por Conciencia Ciudadana:

- Conciencia Nacional y Gobernabilidad. El propósito era establecer las raíces culturales de la crisis de gobernabilidad al examinar eventos claves que habían formado la percepción colectiva acerca de conductas autoritarias y democráticas. El investigador principal fue el Dr. Max Hernández, uno de los principales psicoanalistas del Perú e investigador de la dimensión histórica de la conciencia colectiva. La metodología consistía en la revisión bibliográfica, el análisis de contenido de textos escolares, focus groups, encuestas, etc.
- Crisis y Perspectivas de los Partidos Políticos. El enfoque del estudio era examinar la reciente evolución de los partidos y su futuro desarrollo, para así identificar las reformas necesarias para mejorar el papel que juegan como intermediarios políticos. El investigador principal fue el Dr. Nicolás Lynch y el plan de trabajo no menciona la metodología a ser utilizada.
- La Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Género. El proyecto tenía tres propósitos: revisar la bibliografía acerca de los nuevos roles de la mujer como actor político y social; revisar la bibliografía con respecto a los espacios públicos y su relevancia a la realidad peruana; y la observación directa de cursos de capacitación de mujeres líderes. La investigadora principal fue Dr. Pepi Patrón, filósofa, investigadora y profesora universitaria.

Los otros temas de investigación serían parcialmente financiados por conciencia ciudadana y ambos serían realizados por el Dr. Francisco Sagasti, coordinador del Área de Gobernabilidad y Desarrollo y co-director de AGENDA: Perú:

- Gobernabilidad y Estrategias de Desarrollo. Se construye sobre y completa el trabajo realizado durante 1993-1994 con el apoyo de la Fundación Mellon y consistía en el diseño de una estrategia de desarrollo, incluyendo la definición de objetivos nacionales, análisis del entorno externo, definición de líneas estratégicas y propuestas de reformas institucionales para asegurar la gobernabilidad.
- Gobernabilidad y el nuevo rol del Estado. Se construye sobre un estudio preliminar realizado con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y estudiaba el nuevo rol que el estado debe jugar al implementarse las reformas institucionales.

Gran parte de la recolección de información para los estudios propuestos era de fuentes secundarias (revisión bibliográfica) o de la abundante información recolectada durante la implementación de AGENDA: Perú. Es así que el presupuesto asignado fue primordialmente destinado al pago de los honorarios de los investigadores, sus asistentes y consultores.

3. El impacto de los estudios

Todos los estudios estaban relacionados con temas de conciencia ciudadana, especialmente durante el primer año de implementación en que las Líneas de

Acción aún eran amplias y no bien definidas. El trabajo del Dr. Sagasti enfocaba la reforma institucional, el Dr. Hernández la educación ciudadana; el Dr. Lynch la generación de consensos y partidos políticos; la Dra. Patrón la participación y capacitación de mujeres líderes. Su principal contribución, en esta etapa inicial, debió ser la mejor definición de las actividades para el segundo y tercer año y/o insumos para las actividades a ser implementadas por el proyecto. Estos objetivos no se lograron por las siguientes razones:

- La agenda de investigación no estaba bien integrada al programa de sub-donaciones, en el sentido que no "alimentó" propuestas preliminares para los criterios de selección de los proyectos.
- Tampoco estaba integrada a las prioridades y orientaciones de investigación de GRADE. En esencia, el componente de estudios e investigación era más la continuación de AGENDA: Perú que "estudios e investigación en GRADE". La mayoría de los investigadores no eran parte de la vida institucional.
- Parte de la agenda de investigación trataba áreas que, durante 1995, estaban siendo descartadas como prioridades de conciencia ciudadana: partidos políticos, descentralización, reformas institucionales.
- Los resultados de investigación, especialmente aquellos acerca de la conciencia nacional y la participación de las mujeres en los espacios públicos, pudieron haber contribuido a actividades del proyecto, pero no se cumplieron estos propósitos al no ser adecuadamente presentados o difundidos.

La investigación acerca de partidos políticos fue presentada y discutida en GRADE con la participación de analistas y activistas políticos. El impacto de las actividades de investigación de 1995, sin embargo, ocurrió fuera de GRADE y de su proyecto conciencia ciudadana, llegando principalmente a los circuitos académicos e intelectuales. Parte de los trabajos en la reforma institucional del Ejecutivo y en las estrategias de desarrollo fueron presentados en diversos foros nacionales e internacionales. Los resultados han sido publicados por otras instituciones, incluyendo un artículo extenso en la revista Socialismo y Participación. Algunos aspectos del estudio acerca de los partidos políticos también han sido publicados en la misma revista. El trabajo de Max Hernández ha sido presentado en conferencias.

4. Calidad profesional

El evaluador tuvo acceso a tres informes de investigación. Estos son los estudios totalmente realizados con fondos de conciencia ciudadana, correspondientes a los trabajos de los Dres. Hernández, Lynch y Patrón. En términos generales, los tres informes son buenos ensayos interpretativos, basados primordialmente en la revisión bibliográfica, el análisis de información de AGENDA: Perú y la recolección limitada de información primaria: entrevistas y observación directa. Son informes bien escritos que llaman a la reflexión, pero aún se encuentran en una etapa preliminar. En otras palabras, no están listos para ser publicados. Todos los informes fueron entregados en enero de 1996.

II. SEGUNDA ETAPA: LA INVESTIGACION EN GRADE (1996-1997)

1. Antecedentes

En setiembre de 1995, era claro que el componente de investigación de conciencia ciudadana ya no estaría limitado al Area de Gobernabilidad y Desarrollo. En una nota extensa acerca del estado de los proyectos de investigación presentada al Sr. Jeffrey Borns (Jefe ODIT/USAID), el 25 de setiembre de 1995, el Dr. Francisco Sagasti afirma:

"Durante 1995, los estudios realizados con el apoyo de USAID permitió que los Dres. Lynch, Patrón y Hernández utilizaran plenamente el material generado por AGENDA: Perú y sus respectivos proyectos. No se espera que ellos continuarán trabajando en GRADE durante y después de 1996, una vez que el enfoque del programa en gobernabilidad y desarrollo sea reducido."

Esta nota también reseña algunos posibles temas para 1996, incluyendo uno en el Area de Educación, Ciencia y Tecnología de GRADE y otro en el Area de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Esta es una indicación clara que el componente de investigación estaba en camino en convertirse en una parte más integral de la institución.

Durante los años 90, al estabilizarse la economía peruana, GRADE empezó a modificar gradualmente su énfasis en la macroeconomía, hacia el examen de temas importantes vinculados al ajuste estructural y la reforma institucional y sus efectos sobre diversos sectores de la economía y población: regulación, ambiente y recursos naturales, descentralización, resolución de conflictos, educación, etc. Muchos de estos temas estaban cruzados por el tema central de gobernabilidad e institucionalidad. La disponibilidad de fondos de investigación gracias al proyecto conciencia ciudadana, ofrecía una excelente oportunidad para vincular el interés creciente de GRADE en esta área, con las propuestas específicas de políticas contempladas en las líneas de acción del proyecto. De esta forma, se podía arribar a un propósito común y compartido entre las prioridades de investigación de GRADE y los intereses de Conciencia Ciudadana.

En el Plan de Trabajo de 1996, el componente de investigación es redefinido con la finalidad de:

1. Vincular mejor la investigación con las actividades contempladas en el programa de sub-donaciones.
2. Lograr resultados a corto plazo para definir lineamientos para el 97.
3. Ofrecer recomendaciones concretas para mejorar las prácticas democráticas por medio de la revisión de experiencias replicables.
4. Medir el impacto de las experiencias de las sub-donaciones.
5. Ser compatible con las capacidades de investigación de GRADE.

2. La selección de propuestas y autores en 1996

El efecto de los nuevos criterios de selección se evidencia en el Plan de Trabajo de 1996. Se presentaron tres propuestas de investigación (sólo dos aprobadas por USAID), todas abordando el efecto de los aspectos institucionales en la toma de decisión, con la finalidad de promover una mayor participación democrática:

- La reforma de la propiedad de los recursos naturales agrícolas y su impacto en la organización social y la toma de decisiones en las zonas rurales. Recientes reformas estructurales en la legislación de propiedad (tierra, agua, recursos naturales) obligarán a las comunidades campesinas a tomar importantes decisiones acerca de la distribución de los recursos productivos. La investigación analiza el alcance de las decisiones que deberán tomarse en las zonas rurales y los mecanismos existentes de toma de decisiones en las comunidades campesinas. El autor seleccionado fue el Dr. Manuel Glave, un economista especializado en el desarrollo rural y la gestión de recursos naturales.
- Análisis de los procesos de toma de decisión con respecto al financiamiento y la gestión del sistema educativo. El estudio analiza la descentralización como mecanismo para la reforma del sector educativo, como base para la discusión acerca de los beneficios y costos de este proceso en el Perú. El autor seleccionado fue el Dr. Jaime Saavedra, economista e investigador de planta de GRADE.

Un tercer tema fue aprobado después de la presentación del plan de trabajo de 1996:

- Los problemas de calidad y equidad en la educación superior: el caso de los Institutos Técnicos Superiores en Lima. El estudio es la continuación de una investigación de GRADE realizada en 1995, que enfocaba las diferencias en calidad de la educación técnica en Lima y su impacto en las oportunidades educativas y ocupacionales de sus graduados, cuatro años después de haber finalizados sus estudios. El objetivo de la continuación del estudio era analizar hasta que punto la educación superior técnica constituía un canal para la democratización social o un mecanismo para la reproducción de las diferencias sociales. El autor seleccionado fue Nestor Valdivia, sociólogo e investigador de planta de GRADE que había tenido bajo su cargo la primera investigación.

3. El impacto de los estudios

Uno de los estudios tuvo impacto directo en la implementación de uno de los proyectos. El trabajo del Dr. Glave sobre las implicancias de las reformas de propiedad y de los recursos naturales, estaba íntimamente articulado al trabajo de CEPES con las comunidades campesinas andinas. Fue un proceso interactivo en el cual el estudio "alimentó" información legal, social y económica para los programas de capacitación con las comunidades, y las encuestas de CEPES acerca

de los procesos de toma de decisión en las comunidades brindaron información significativa acerca de como las reformas eran contempladas por los campesinos. Las visitas constantes del Dr. Glave a estas comunidades también permitieron observaciones in situ.

El estudio también ha tenido impacto en la comunidad de ONGs y el mundo académico, especialmente en referencia a la recomendación de que las comunidades sirvan como agentes en los procesos registrales de la propiedad y como instancia primaria para la regulación de la gestión del agua y los recursos naturales. Se han preparado artículos y presentados en por lo menos dos eventos importantes. De igual manera, durante 1996-1997, los resultados de la investigación han aparecido en más de diez artículos, editoriales y entrevistas periodísticas.

El estudio acerca de la educación técnica superior y su impacto sobre la movilidad ocupacional ha tenido efecto tanto en el gobierno como en las esferas académicas: (a) la metodología y herramientas para la recolección de información han servido de base para un estudio realizado por el Ministerio de Trabajo en su programa de capacitación laboral juvenil; (b) los resultados han tenido amplia cobertura en el diario El Comercio en su suplemento vocacional; (c) recientemente ha ganado un concurso de investigación organizada por la Fundación Ford; (d) el autor ha aparecido en cuatro programas radiales tratando la temática de la educación.

El estudio acerca de la descentralización del sector educativo se aún se encuentra en revisión y la versión final será presentada a autoridades educacionales nacionales, regionales y locales. También está incorporado en la propuesta general de investigación y políticas de GRADE en el área de educación y tecnología.

4. Calidad profesional

Los tres estudios son de buena calidad y cada uno representa una contribución original al conocimiento de la sociedad peruana. El informe de la investigación acerca de reformas y comunidades campesinas está bien organizado, con objetivos claros, discusión acerca de los marcos teóricos, revisión bibliográfica, análisis de la legislación y normas, una clasificación de las comunidades, y las diferentes formas de propiedad bajo una estructura comunal. Una debilidad principal es que no se aborda directamente el tema de toma de decisiones en las comunidades campesinas. Se espera un tratamiento de este tema en la continuación de la investigación en 1997. El informe fue entregado en junio de 1997.

El estudio acerca de la educación técnica superior es fuertemente cuantitativo, basado en una muestra de 673 graduados de once Institutos Técnicos de Lima. Hay una cuidadosa definición de las variables y se presta especial atención a las de control. El informe consta de dos partes. El primero es el desarrollo narrativo del marco teórico, hipótesis, recolección de información y resultados principales. El segundo es un anexo con estadísticas descriptivas e inferenciales. El informe estaba listo en marzo de 1997.

El estudio acerca de la descentralización del gasto y costo educativo consiste de dos informes. El primero es un examen exhaustivo de los determinantes, alcances y características del gasto en el sector educativo peruano en los últimos veinticinco años. La información básica fue recolectada de fuentes secundarias, principalmente el presupuesto nacional y encuestas nacionales a hogares. El segundo informe es un estudio comparativo acerca de la descentralización del sector educativo en cinco países latinoamericanos y sus implicancias para un proceso similar en el Perú. Se utilizó una revisión bibliográfica exhaustiva. Ambos informes estaban listos en marzo 1997.

Capítulo 5 ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DEL PROYECTO

Términos de Referencia

"Revise y analice las capacidades de administración y organización de GRADE. Al hacerlo, responda a las siguientes preguntas:

- ¿Ha mantenido GRADE una organización y el personal apropiados para implementar exitosamente el Convenio Cooperativo financiado por USAID? ¿Qué mejoras y ajustes, si alguno, deben realizarse para mejorar el desempeño?
- ¿Tiene GRADE un sistema de información apropiado para gestionar el componente de conciencia ciudadana? ¿Le permite un control de insumos y la medición de resultados?
- ¿Que fortalezas y debilidades institucionales tiene GRADE para la realización de este tipo de programa? ¿Qué está haciendo GRADE para enfrentar cualquier debilidad percibida?

Introducción/Síntesis

La selección de GRADE como ejecutor del componente conciencia ciudadana estuvo claramente basada en su prestigio como una organización peruana de importancia en la gestión de la investigación, la enseñanza y proyectos; en su experiencia de trabajo con numerosas organizaciones internacionales (incluyendo a USAID); y en sus capacidades en gestión administrativa y financiera. Sin embargo, GRADE no tenía igual capacidad para implementar programas basados en intervenciones directas de cooperación al desarrollo, incluyendo la reforma institucional y la promoción de la participación de la sociedad civil. Esta capacidad tenía que ser construida --en un período muy breve-- mediante la contratación del personal adecuado para la gestión y coordinación del proyecto, y el establecimiento de una estructura organizativa encargada del procesamiento de información y la toma de decisiones.

Desde el inicio de la etapa de implementación, GRADE estableció una eficiente administración financiera, pero tuvo que luchar con la efectiva gestión de las actividades del proyecto. Como se examinó en los capítulos de implementación y de sub-donaciones, los administradores del proyecto no diseñaron --en una primera etapa-- procedimientos estandarizados para el diseño del proyecto, control de insumos, medición de resultados, y la gestión global del componente. Tampoco crearon un sistema apropiado de información para la toma de decisiones. Esto fue el resultado de una gestión que enfatizaba en demasía los aspectos de "relaciones humanas" en sus contactos con las contrapartes.

A mediados de 1996, esta situación sería revertida al mostrar mejoras sustanciales en la gestión efectiva del proyecto, incluyendo criterios de selección para las sub-

donaciones; procedimientos estandarizados para la presentación y revisión de propuestas, los informes y el monitoreo; y la implementación inicial de un sistema de información para la gestión. Estas mejoras fueron el resultado de importantes cambios tanto en la estructura organizativa como en el personal. Todavía subsistirían dificultades, sin embargo, en la adecuada medición de resultados e impacto del proyecto. Este aspecto será una parte esencial de la agenda del Plan de Trabajo de 1997 (ver capítulo 7).

En este capítulo se discutirán en detalle los obstáculos iniciales enfrentados y las soluciones implantadas.

I. EL PLAN DE IMPLEMENTACION Y SUS CAMBIOS

1. Antecedentes

La decisión de GRADE en asumir el proyecto conciencia ciudadana no fue inmediata ni estuvo libre de sentimientos ambivalentes. La institución tenía un perfil diferente a lo que se buscaba para la implementación inmediata del componente conciencia ciudadana, y tenía, además, un nicho establecido en la investigación y el diseño de políticas en aspectos macroeconómicos; la ciencia, educación y tecnología; y la temática de la planificación a largo plazo. No obstante, es importante señalar que, a pesar de la falta de experiencia sustantiva en la implementación directa de prácticas democráticas participatorias, GRADE sí tenía el conocimiento y las relaciones necesarias para realizar una identificación preliminar de los temas, los posibles candidatos para las sub-donaciones y la realización de investigación en esta área.

A principios de 1993, GRADE incorpora un área de investigación en Gobernabilidad y Desarrollo, encabezada por uno de sus miembros fundadores, el Dr. Francisco Sagasti, que recién regresaba al Perú después de una prolongada ausencia. La presencia de Francisco Sagasti fue esencial para que GRADE aceptara el componente Conciencia Ciudadana. El trabajo de Sagasti y asociados en AGENDA: Perú había brindado insumos esenciales para el diseño de los proyectos DEMPAP y Conciencia Ciudadana de USAID/Perú, al igual que para el planeamiento estratégico de la agencia. La aceptación de GRADE de ser la agencia implementadora de conciencia ciudadana, fue producto de las negociaciones entre Sagasti, el Comité Directivo de GRADE y USAID/Perú.

El evaluador considera --basado en las entrevistas con los involucrados en este proceso-- que la presencia del Dr. Sagasti como proponente principal de DEMPAP y su relación y compromiso personal con USAID, en algo retrasó la incorporación apropiada del componente conciencia ciudadana como parte integral de GRADE. Es durante los primeros dieciocho meses de la implementación que el componente pasa de ser la iniciativa periférica de uno de sus fundadores, a una parte reconocida, aceptada y respetada de GRADE. Esta transición no estuvo libre de conflictos y, en parte, influyó en el alejamiento del Dr. Sagasti de la institución.

El conflicto entre el Comité Directivo de GRADE y Francisco Sagasti fue el resultado de diferencias de opinión acerca de los objetivos de Conciencia Ciudadana y de los estilos de gestión. Uno de los temas centrales fue la selección de proyectos. A Sagasti no le preocupaban los resultados e impactos a corto plazo de los proyectos seleccionados, sino sus implicancias de largo y mediano plazo. Dado que es difícil predecir las implicancias de largo plazo en un medio político volátil como el peruano, la selección de proyectos dependía fuertemente de las percepciones y expectativas de los administradores del proyecto. En otras palabras, la gestión del proyecto tenía que estar basada en los desempeños probables a largo plazo, a pesar de debilidades y resultados pobres iniciales. De otro lado, el Comité Directivo de GRADE prefería un proceso de selección que enfatizaba la búsqueda de una amplia diversidad de iniciativas y, sobre la base de sus resultados a corto plazo, decidir el su futuro apoyo. La gestión del proyecto Conciencia Ciudadana estuvo atrapada entre estas dos opciones durante el primer año de implementación.

2. Problemas con la estructura organizativa original (1995)

De acuerdo a las provisiones del Convenio Cooperativo, GRADE debía dividir las responsabilidades de implementación entre tres grupos: los miembros del Comité Directivo; un Comité Consultivo; y un Director del Proyecto. El rol de cada grupo estaba previsto de la siguiente manera:

- El Comité Directivo tenía la responsabilidad global del proyecto y bajo su cargo la aprobación de donaciones y subcontrata, designación del personal del proyecto, asignación de recursos y gestión global del proyecto.
- El Comité Consultivo estaba constituido por el Coordinador del área de Gobernabilidad y Desarrollo y tres expertos en diferentes campos, y apoyaría en la dirección global de las actividades del proyecto, definición de criterios de evaluación de propuestas, proveer consejos y sugerencias con respecto a los estudios a realizarse en GRADE y aconsejar acerca el desempeño e impacto de las actividades del proyecto. En otras palabras, su función sería de "control de calidad".
- Finalmente, el Director del Proyecto era responsable de la gestión cotidiana del proyecto: ejecutando las decisiones del Comité Directivo, manteniendo el flujo de información, preparando documentación y supervisando el personal administrativo del proyecto. Sería nombrado por el Comité Directivo, con la concurrencia del Comité Consultivo y la aprobación de USAID/Perú.

Durante 1995, el Comité Consultivo y el Director del Proyecto no cumplieron sus tareas según lo establecido en esta estructura, llevando a que el Comité Directivo asumiera estas tareas y responsabilidades. Esta evolución fue el producto de varios procesos:

- a. El tamaño del proyecto no ameritaba una estructura tripartita de gestión. Básicamente lo que se necesitaba era un Director de Proyecto que buscara y seleccionara propuestas y realizara el monitoreo de resultados y un Comité Directivo supervisando el proceso y tomando las decisiones apropiadas. El

rol del Comité Consultivo no era claro y en cierto sentido constituía un cuerpo deliberativo sin esencial aporte a la gestión directa del proyecto.

- b. Durante su existencia hasta principios de 1996, el Comité Consultivo sólo se reunió un máximo de cuatro veces y, de acuerdo a uno de sus miembros, no tenía una agendas clara de trabajo. Había una falta de liderazgo y como resultado un sentido débil de propósito. El Dr. Sagasti si se comprometió individualmente en varios aspectos del proyecto, especialmente en la investigación y el análisis de contenido en las áreas de reforma institucional y generación de consensos. Pero el grupo no actuaba como un colectivo, derrotando así el propósito original del Comité.
- c. El Director del Proyecto en los primeros deiciocho meses, el Sr. Gonzales, a pesar de ser un experimentado administrador de proyectos, adoptó un estilo de gestión que enfatizaba las relaciones cercanas e informales con cada contraparte. Al aumentar la cartera de proyectos, fue eventualmente desbordado entre su compromiso individual con cada proyecto y los crecientes requerimientos para la selección, procesamiento y monitoreo. Finalmente, no estuvo acompañado en forma apropiada por el Comité Consultivo en la preparación de lineamientos y procedimientos que hubieran permitido una mayor eficiencia en la toma de decisiones.

El estilo de gestión del Sr. Gonzales era claramente reactivo en vez de proactivo. El consideraba que existía suficiente demanda para los fondos del proyecto y que su principal responsabilidad era la de transformar las propuestas entrantes en "buenos proyectos". Dedicaba mucho de su tiempo a esta tarea y esto es reconocido --positivamente-- por las diversas ONGs entrevistadas. El se comprometía personalmente en la revisión y redacción de las propuestas, hasta que cumplieran los criterios del Comité Directivo y USAID. Esto limitó considerablemente el reclutamiento de proyectos y la evaluación de un espectro más amplio de propuestas, limitando así las posibilidades de GRADE en la selección de proyectos.

- d. Finalmente, la resistencia inicial del Comité Directivo al componente Conciencia Ciudadana también llevó a una actitud ambivalente acerca de su gestión. Una razón importante detrás de esta actitud es que GRADE no estableció sus propios objetivos y propósitos con respecto al componente conciencia ciudadana y el rol que jugaba en la institución. El Comité, en esta fase inicial, estaba principalmente preocupado por la aprobación de propuestas de calidad porque reflejaba el prestigio de GRADE. Sin embargo, debido a que el Director del Proyecto y el Comité Consultivo no asumieron el estilo de gestión esperado, el Comité asumiría cada vez más responsabilidades del proyecto. Ejemplos específicos al respecto fue el creciente rol que jugaba en actividades proactivas, incluyendo la difusión del proyecto y la búsqueda de propuestas interesantes.

3. La institucionalización del componente conciencia ciudadana (1996-1997)

La propuesta principal para modificar la estructura organizativa aparece en el Plan de Trabajo de 1996. Incluía la eliminación del Comité Consultivo y el fortalecimiento de los restantes grupos de gestión:

- Primero, proveer al Director del Proyecto un comité técnico para el apoyo en el monitoreo y evaluación (un experto a tiempo completo) y en la difusión del proyecto (experto a medio tiempo). Esto dejaría al Director con más tiempo para asuntos proactivos como la búsqueda de propuestas interesantes en las diversas regiones del país, para la gestión y evaluación global del proyecto, entre otros.
- Segundo, al promover el debate público acerca de la problemática de la democracia participatoria por medio de seminarios y talleres; notas de prensa; y reuniones institucionales para la discusión de las líneas de acción de Conciencia Ciudadana y las importantes iniciativas en esta área.

Una segunda y más detallada propuesta fue presentada por Carlos Salazar, contratado por GRADE en mayo 1996, para realizar la evaluación de medio-período de la primera fase del componente Conciencia Ciudadana. Entre las principales recomendaciones del Sr. Salazar, las siguientes son pertinentes a la organización y administración:

- a. Mayor articulación entre las líneas centrales de trabajo de GRADE y las líneas de acción de Conciencia Ciudadana para así formular mejor los objetivos del proyecto y su integración a procesos institucionales.
- b. Mejorar o crear mecanismos e instrumentos para la gestión del proyecto: criterios para el diseño de propuestas a ser presentadas a GRADE; lineamientos para la elaboración de informes de actividades y financieros; lineamientos para el monitoreo del proyecto; criterios para la evaluación; criterios para la aprobación de proyectos por el Comité Directivo.
- c. Fortalecer al equipo de gestión mediante la contratación de un experto en el monitoreo y evaluación de proyectos.

La mayoría de estas sugerencias han sido incorporadas desde mediados de 1996, mejorando sustancialmente la administración y la organización del proyecto. En la próxima sección se examinará el sistema de información para la gestión.

II. SISTEMA DE INFORMACION PARA LA GESTION

El Convenio Cooperativo no era muy explícito acerca de las características del plan de monitoreo a ser implementado por GRADE, ni en las necesidades específicas de información que requería USAID para supervisar la implementación. En el PARDEM Project paper existe mayor especificidad (paginas 27-28), incluyendo los elementos básicos para el plan de monitoreo y una descripción de los componentes de un sistema de información para la gestión (SIG). Sin embargo, este documento no era parte del convenio cooperativo y no se le dio a conocer a GRADE.

Dado el número pequeño de iniciativas contempladas durante el primer año de implementación y el número reducido de proyectos aprobados, no se implementó un plan de monitoreo o SIG. El Director del Proyecto trabajaba fundamentalmente con tres a cuatro matrices para la gestión y monitoreo del proyecto. Estas incluían: (a) Matriz de la cartera de proyectos, incluyendo la institución solicitante, breve descripción de la propuesta y los fondos solicitados; (b) Estado financiero de los proyectos aprobados; (c) Cronograma mensual de liquidaciones estimadas para todos los proyectos; (d) Calendario bi-mensual de actividades. En términos de procedimientos estandarizados para la gestión de diversos aspectos del proyecto, el evaluador sólo ha encontrado un formato que se introduce a principios de 1996 para las solicitudes de pequeñas donaciones.

Al crecer la cartera de proyectos, la falta de procedimientos e instrumentos apropiados frenó el procesamiento y monitoreo de proyectos, siendo una de las razones detrás del pobre desempeño en los primeros seis meses de 1996. Como se mencionó anteriormente, la evaluación interna realizada entre mayo y julio de 1996, fue vehemente en su recomendación de una inmediata implementación de procedimientos e instrumentos para apoyar la gestión del proyecto.

Comenzando con el segundo semestre de 1996, la gestión de proyecto cuenta con formatos apropiados, procedimientos estandarizados e instrumentos que llegan a constituir un sistema adecuado de información para la gestión. La capacidad de gestión del Director del Proyecto ha mejorado significativamente con estos instrumentos, permitiendo el manejo de una cartera que supera el centenar de propuestas. Los principales instrumentos y sus usos son los siguientes:

a. Formatos y Procedimientos Estándar

- Guías para la presentación de proyectos.
- Guías para la elaboración de presupuestos.
- Formatos para informes de avance del proyecto.
- Formatos para el informe final del proyecto.
- Diferentes formatos para adelantos, liquidaciones, etc.

Estas guías y formatos han facilitado el análisis y selección de proyectos, mejorado la calidad de las propuestas, y generado mayor capacidad para el monitoreo de las actividades, el estado de situación del proyecto y las dificultades.

b. Información para la gestión

- Convenios suscritos por año
- Cartera de Proyectos (mensual): enumera todas las propuestas recibidas de acuerdo a su situación.
- Matriz de proyectos aprobados (mensual), incluyendo el estado de situación y personal responsable del monitoreo.
- Matriz de las características básicas de los proyectos aprobados: además de la duración del proyecto, incluye a los beneficiarios, área geográfica, temática y actividades.
- Cronograma de informes de los proyectos aprobados (mensual)

- Estado mensual de los informes de los proyectos.

La mayoría de estos instrumentos tienen su contraparte financiera, incluyendo el estado de los requerimientos presupuestales, los adelantos y las rendiciones finales. Esta información es utilizada primordialmente por el Director y sus asistentes e incluye primordialmente información cuantitativa.

c. Sistema y actividades de monitoreo:

- Visitas de campo (semestral), cada proyecto es visitado por lo menos dos veces durante su implementación.
- Lista mensual de las actividades y eventos programados en los proyectos: estos se preparan con un mes de anticipación para decidir la participación de representantes de GRADE o USAID.
- Formato para informar visitas de campo.
- Formato para informar participación en los eventos y actividades de las contrapartes.

Durante las visitas de campo y la participación en eventos, el personal recolecta información cualitativa como parte de una metodología para evaluar el avance de los proyectos, dificultades y necesidad de acciones correctivas. Parte de la información básica de estos informes es compartida con el Comité Directivo y el Coordinador del Proyecto USAID.

III. LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE GRADE

Después de un difícil período inicial, GRADE ha mejorado sustancialmente su capacidad para la ejecución de programas de cooperación al desarrollo y la promoción de la democracia participatoria. La institución ha construido un sistema de gestión que satisface de más los criterios de USAID:

- a. El nuevo Director del proyecto, Carlos Salazar, tiene amplia experiencia en la cooperación al desarrollo, en el monitoreo y evaluación de proyectos. Gracias a su liderazgo, la oficina del proyecto ha asumido una estrategia proactiva y está llegando a las diferentes regiones y provincias del Perú.
- b. El proyecto se ahora más selectivo al poner atención en los méritos del contenido de las propuestas originales, en vez de dedicar tiempo en la redacción de propuestas hasta que finalmente cumplan con los estándares de GRADE y USAID. Algunas de las contrapartes deploran este tipo de gestión, prefiriendo la atención individualizada del antiguo Director.
- c. El fortalecimiento de la oficina del Director con la incorporación de un experto en la evaluación de proyectos, ha asegurado un proceso continuo de monitoreo a las diversas sub-donaciones, los proyectos respectivos y los resultados obtenidos. Esto involucra una estrategia agresiva de visitas de campo y asistiendo a las principales actividades de los proyectos, permitiendo la evaluación in situ.

Una de las áreas que amerita mayor desarrollo, es la evaluación del impacto global del proyecto y el de las actividades individuales. Hasta el momento, GRADE ha mejorado el monitoreo mediante el diseño de indicadores claros y al establecer procedimientos para el seguimiento de actividades. El reto principal, sin embargo, es el diseñar criterios para medir impacto. Esto conlleva los siguientes procedimientos:

- a. Establecer claramente cuales son los cambios específicos que el proyecto busca introducir en la sociedad peruana. Los objetivos, metas, propósitos y resultados esperados del proyecto Conciencia Ciudadana aún son demasiado generales. Se deben priorizar grupos metas, formas de intervención, instituciones públicas y privadas específicas para poder obtener mayores resultados con los pocos fondos disponibles. Estos criterios deben ser establecidos conjuntamente por GRADE y USAID/Perú y estas decisiones deben estar basadas en la evaluación de la experiencia y en los insumos de la investigación comparativa de otros países y programas.
- b. Fortalecer la capacidad de las ONGs participantes en la evaluación de la educación y la conciencia ciudadana. GRADE podría participar de tres maneras. Primero, facilitando la capacitación a las contrapartes. Han habido acciones iniciales en esta dirección, al derivar a las contrapartes a los programas de capacitación organizados por PACT. Segundo, organizando "grupos de trabajo de evaluación" entre las contrapartes, respondiendo a los diferentes tipos de actividades y/o forma de intervención. Tercero, al orientar la capacidad de investigación de GRADE hacia el estudio del impacto de la conciencia y educación ciudadana. Se ha logrado un avance en este sentido en el estudio de 1997 acerca del impacto de las "escuelas alternativas" en el conocimiento y actitudes democráticas. El Proyecto Conciencia Ciudadana debería contribuir significativamente al conocimiento y prácticas en esta área, brindando así importantes lineamientos para futuros proyectos.
- c. Facilitando el intercambio de experiencias nacionales e internacionales en el área de evaluación de la conciencia y educación ciudadana. El presupuesto de Conciencia Ciudadana no puede abordar todos los temas importantes en la evaluación de impacto y en la evaluación de los diferentes tipos de intervención, pero sí puede establecer una base de datos e información acerca de las investigaciones más significativas e influyentes en esta área, haciéndola disponible para otras ONGs.

Estas y otras acciones podrían ayudar en el fortalecimiento del componente evaluativo de Conciencia Ciudadana y convertirse en una contribución central del proyecto a la comunidad política y de las ONGs en el país. Dado que el Proyecto Conciencia Ciudadana comenzó como una búsqueda y apoyo exploratorio de las iniciativas democráticas, debería terminar su segunda fase con una contribución sólida acerca de los méritos de diferentes tipos de intervención y de sus efectos en el conocimiento y las prácticas democráticas.

Capítulo 6 COORDINACION CON USAID

Términos de Referencia

"Revise y analice los esfuerzos de coordinación entre GRADE y USAID. Al hacerlo, conteste las siguientes preguntas:

- ¿Existe suficiente flujo de comunicación y coordinación entre GRADE y USAID con respecto a la toma de decisiones, particularmente en relación a decisiones concernientes a las sub-donaciones?
- ¿Cómo se caracteriza o define operativamente la relación entre GRADE y USAID? ¿Son adecuados los mecanismos de coordinación?

Introducción/Síntesis

Ambas organizaciones se relacionan por medio de un convenio cooperativo que incluye una cláusula acerca del "involucramiento sustancial" de USAID, que se refiere principalmente a su revisión y aprobación de los aspectos más importantes del Proyecto Conciencia Ciudadana: el criterio de selección de sub-donaciones, los sub-convenios y sub-contratos, los planes de trabajo anuales, la contratación y cambio del personal clave, todos los estudios no incluidos en los planes de trabajo. Las responsabilidades de GRADE, como se mencionó anteriormente, consisten en la identificación y selección de propuestas, presentar las propuestas aprobadas a USAID, suscribir sub-convenios, monitoreo de las actividades de los sub-convenios, gestión financiera, preparar los planes anuales e informes narrativos trimestrales y anuales.

En este tipo de relación, en que una de las partes implementa y la otra aprueba, hay un espacio amplio para la descoordinación y conflictos, a menos que exista una comunicación fluida, un acuerdo sustancial en las metas, propósitos y estrategias del proyecto, y suficiente flexibilidad para la revisión y cambio de procedimientos y prioridades. En otras palabras, ambas partes deben estar "sustancialmente involucradas", pero definiéndolo en términos más amplios que los mencionados en el Convenio Cooperativo.

Dada la naturaleza del Proyecto Conciencia Ciudadana --la flexibilidad en su implementación, explorativo, carácter sensible en términos políticos-- es mayor aún la necesidad de coordinación. A Grade no se le dio lineamientos rígidos para la selección de proyectos, ni tampoco estaban claramente definidos los intereses y propósitos de USAID. Es así que la implementación efectiva significaba un proceso de maduración entre las contrapartes, en el cual el marco central y las perspectivas del proyecto tenían que ser discutidos entre los socios. Este proceso se construyó por medios formales (reuniones, informes) e informales (conversaciones).

Aunque GRADE y USAID han mantenido una relación cordial durante el período bajo evaluación y ésta se ha vuelto más productiva desde mediados de 1996, han

existido momentos difíciles que fueron resueltos exitosamente. La razón principal es que ambas instituciones han sido bastante abiertas y francas con respecto a diversos aspectos de la implementación del proyecto y han podido resolver los principales problemas y obstáculos. Hay indicadores claros de que aspectos esenciales de la coordinación durante la implementación del proyecto, se han visto beneficiados gracias a cambios cuantitativos (mayor fluidez en la comunicación, cronograma regular de reuniones, participación en actividades del proyecto y visitas de campo) y cualitativos (planeamiento, establecimiento de prioridades, agenda de trabajo).

En las próximas páginas, se examinará detalladamente la relación, enfocando en los principales problemas y cómo se solucionaron, lo que permite abstraer lecciones acerca de cómo se pueden mejorar los convenios cooperativos de esta naturaleza.

I. LAS PRINCIPALES AREAS DE DESCOORDINACION Y CONFLICTOS

La mayor parte de los problemas en la relación entre GRADE y USAID ocurrieron durante el período entre noviembre 1995 y julio 1996. Este período, como se ha señalado en capítulos previos, fue de problemas y transiciones debido a las limitaciones en el diseño del proyecto y en su gestión. La suma de estos problemas iniciales en la implementación produjo como consecuencia algunas dificultades en la relación --aunque no necesariamente fueron hechas explícitas por las contrapartes-- que llegó a su punto álgido en los primeros seis meses de 1996. En estos meses fue aumentado la preocupación de USAID acerca de la capacidad de GRADE para la gestión efectiva del proyecto:

- a. **La asignación de fondos para el programa de sub-donaciones.** En 1995, GRADE sólo comprometió 80% de los fondos. Este resultado es comprensible dadas las dificultades en encontrar buenos proyectos. En el primer semestre de 1996, sin embargo, sólo el 4% de los fondos anuales "frescos" habían sido comprometidos hasta el 30 de junio. Esta falta de capacidad para comprometer y gastar fondos fue una señal de alerta tanto para USAID/Perú como para el Comité Directivo de GRADE.
- b. **La definición de prioridades y líneas de acción del proyecto.** GRADE tuvo dificultades en la especificación y selección de líneas de acción en el Plan de Trabajo Anual de 1996 y esto frenó el proceso de aprobación.
- c. **El informe de resultados, indicadores e impacto del proyecto.** Los informes narrativos de GRADE fueron mensuales durante 1995 y esporádicos en el primer semestre de 1996. Eran fundamentalmente una breve descripción de las actividades del proyecto, con poca o ninguna indicación acerca de resultados, actividades de seguimiento y procesos evaluativos. No le ofrecían a USAID/Perú una indicación clara del proceso y orientación del proyecto.
- d. **Claridad en los objetivos de las contrapartes.** Finalmente, había falta de

comunicación entre USAID/Perú y GRADE con respecto a los objetivos específicos del proyecto Conciencia Ciudadana y acerca de los cambios que surgían debido al entorno nacional o en las prioridades de USAID. USAID estaba en pleno proceso de planeamiento estratégico, que llevaría a un importante esclarecimiento de la perspectiva de la agencia con respecto a Democracia Participatoria y que ubicaría al componente Conciencia Ciudadana bajo el Resultado Intermedio 1.4. GRADE, de otro lado, estaba reubicando el proyecto Conciencia Ciudadana al interior de la institución debido al término de su área de Gobernabilidad y Desarrollo. Ninguno de estos eventos fueron comunicados apropiadamente a la otra contraparte.

Estos y otros problemas fueron reconocidos por el Comité Directivo de GRADE y en mayo de 1996, se contrató al Sr. Carlos Salazar como consultor externo para que realizara una evaluación del proyecto. El informe de evaluación fue entregado en julio. En términos de la coordinación entre GRADE y USAID, la evaluación comenta:

"Es imprescindible que las relaciones entre GRADE Y USAID se afiancen, procurando intercambiar puntos de vista y acordar mecanismos para una ejecución más ágil del proyecto. La imagen inicial de GRADE frente a USAID parece haberse desdibujado. Esto debe revertirse, retomando la iniciativa en la conducción del proyecto y en el logro de sus objetivos " (página 31).

La recomendación específica del Sr. Salazar al respecto fue la de fortalecer la gestión del proyecto para así incrementar la recepción de iniciativas y el procesamiento de propuestas (incluyendo una mayor difusión del proyecto y la búsqueda agresiva de contrapartes), mejorar los procedimientos e instrumentos para el seguimiento y evaluación de actividades, y establecer procedimientos apropiados para los informes. Estas recomendaciones fueron adoptadas por el Comité Directivo y serían implementadas por el mismo Sr. Salazar al ser contratado para dirigir el proyecto.

II. RELACIONES ACTUALES Y PERSPECTIVAS

Ambas partes caracterizan su relación actual como "muy buena" o "excelente". En términos operativos, enfatizan la coordinación y participación en los principales aspectos de la gestión del proyecto:

- GRADE envía, para la opinión de USAID, un pequeño perfil de aquellas iniciativas de las ONGs que considera interesantes y factibles, antes de que el proyecto en sí sea elaborado. De esta manera, USAID conoce la cartera de propuestas y GRADE puede dedicar su tiempo y recursos a proyectos que tienen mayores probabilidades de ser aprobados.
- El Director de Conciencia Ciudadana y su equipo se reúnen con la Coordinadora del Proyecto USAID cada dos semanas con el propósito de revisar el proceso de sub-donaciones y otros temas de gestión del proyecto.

- GRADE le envía a la Coordinadora del proyecto USAID una lista de las actividades y eventos programados por los sub-donatarios y recomienda la participación en algunas de ellas. La Coordinadora ha aumentado el número de visitas a los proyectos. También se le informa a USAID de las visitas de campo del equipo de gestión de GRADE.
- Las líneas de comunicación entre la Directora Ejecutiva de Grade y el Jefe de ODI/USAID son abiertas y caracterizadas como "directas y francas".

Al acercarse el final de la Fase I del Componente Conciencia Ciudadana, aún quedan algunos temas que deberán ser examinados conjuntamente por GRADE y USAID para afirmar el camino hacia Fase II:

Un primer tema se refiere a la evaluación del proyecto y su impacto. El evaluador considera que esta es una fuente central de dudas y confusión entre las contrapartes. Como se ha mostrado en el capítulo del programa de sub-donaciones, durante los primeros dos años se han alcanzado importantes resultados y estos aparentemente han aumentado en 1997. También han sido importantes los resultados inesperados, primordialmente en el fortalecimiento de una comunidad de ONGs dedicada a la conciencia ciudadana y a la generación de consensos. Subsisten preguntas, sin embargo, acerca del impacto real y de largo plazo de las actividades implementadas. Estas preguntas, aunque válidas, son difíciles de contestar bajo cualquier circunstancia y más aún en un proyecto con fondos y duración limitados. El reto, bajo estas condiciones, es establecer criterios específicos y realistas para medir el impacto, de tal manera que contribuyan al diseño de futuros proyectos en conciencia ciudadana. Algunas recomendaciones en este sentido serán presentadas en el último capítulo de este informe.

Un segundo tema alude a las lecciones aprendidas y cómo podrán aplicarse en una segunda fase. Los objetivos, metas y resultados diseñados para Democracia Participatoria estaban basados en una duración de cinco años. Esta evaluación examina básicamente los primeros dos años, que dado el diseño flexible del proyecto, fueron esencialmente un período centrado en examinar oportunidades, reaccionar al entorno nacional, explorar alternativas y generar gradualmente bases más sólidas para la acción futura. En el camino se han tomado muchas decisiones y se han reducido sustancialmente las opciones originales para las actividades del proyecto. El evaluador considera que la mayoría de estas decisiones han sido lógicas y que responden genuinamente a una mejor implementación del programa, generando mayor especificidad y, es de esperar, impacto de las actividades del proyecto. Más aún, estas son decisiones compartidas por GRADE y USAID. El proyecto Conciencia Ciudadana ha encontrado su "nicho" en la educación ciudadana y la capacitación de líderes. El reto para ambos socios es examinar conjuntamente las oportunidades y amenazas en esta selección y diseñar estrategias para los próximos dos años.

Un tercer tema tiene que ver con la gestión del proyecto y el "involucramiento sustancial" de USAID. Es claro para el evaluador que en proyectos que tratan temas complejos y sensibles, ambos socios deben estar "involucrados sustancialmente" en el diseño de las principales estrategias y marcos teóricos.

Este no es un proyecto de ingeniería, donde las especificaciones de diseño y técnicas están bien establecidas desde un principio y en el cual el implementador puede ser evaluado estrictamente de conformidad con el cumplimiento de estas especificaciones. Por el contrario, fue a propósito que hubo muy poca especificación. De ahí que se debe usar un criterio diferente para evaluar este tipo de convenio cooperativo, basado en la calidad de las sugerencias, recomendaciones y mejoras introducidas al proyecto y en como éstas fueron compartidas, discutidas y validadas por el donante. En este sentido, tanto el donante como el implementador son evaluados en términos de la calidad y puntualidad de sus decisiones.

Capítulo 7 PLAN DE TRABAJO DE 1997

Términos de Referencia

"Evalúe el Plan de Trabajo de 1997, tal cual aprobado por USAID, en el contexto de los objetivos de conciencia ciudadana. ¿Es esta la mejor forma de conducir actividades de conciencia ciudadana para lograr el OE 1 y el RI 1.4?"

Introducción/Síntesis

No existen aproximaciones a prueba de errores para la generación de conciencia y participación ciudadana en una población. Diferentes formas de intervención tienen impactos diversos --sea en el corto o largo plazo-- dependiendo del país, la localidad y el momento político. Uno de los retos principales del proyecto conciencia ciudadana, era explorar diversas iniciativas para así llegar gradualmente a las alternativas más apropiadas, dados los recursos disponibles y las modalidades de apoyo.

El Plan de Trabajo de 1997 es el resultado de la evaluación realizada por GRADE de los dos años de implementación del proyecto. Se trata, definitivamente, del plan de actividades de la Fase I más consistente y coherente. Intenta claramente lograr una de las metas principales de conciencia ciudadana: concentrar recursos para alcanzar el mayor impacto posible. La institución ha seleccionado dos líneas principales de acción --educación cívica y capacitación de liderazgo democráticos-- y ha priorizado grupos metas (organizaciones de base, minorías raciales, maestros, campesinos y, especialmente, mujeres y jóvenes). Sin embargo, queda flotando una pregunta difícil: ¿Es la selección de intervenciones hecha por GRADE la mejor forma de conducir conciencia ciudadana para lograr el OE 1 y RI 1.4? No es posible que el evaluador responda directamente a esta pregunta, porque hay formas múltiples y efectivas de conducir la conciencia ciudadana. Antes bien, se debe examinar el proceso mediante el cual GRADE llegó a esta conclusión, con el fin de verificar su consistencia, coherencia y validez. En otras palabras: ¿fue la selección el producto de algún tipo de evaluación? ¿Tomó en cuenta otras alternativas? ¿Existían claros indicadores de posible impacto futuro en las áreas seleccionadas?

En este capítulo se realizará un breve examen del proceso de toma de decisiones realizado por GRADE, para así poder evaluar la validez de las conclusiones y su contribución al logro del OE 1 y el RI 1.4. El capítulo está organizado en tres secciones: (1) la decisión con respecto a las líneas de acción y el componente de investigación; (2) las decisiones sobre la gestión que apoyarán la selección de propuestas apropiadas; (3) cómo estas decisiones podrían contribuir al logro de OE 1 y el RI 1.4.

I. LAS LINEAS DE ACCION Y LA INVESTIGACION

El Plan de Trabajo de 1997 es la continuación de las dos líneas de acción priorizadas en 1996. Al seleccionar educación ciudadana y liderazgo democrático, GRADE está apostando por la sociedad civil y sus sectores más activos: organizaciones de base, organizaciones de mujeres, minorías étnicas y jóvenes. Esto es consistente con la decisión de GRADE de concentrar recursos en actividades dirigidas a educación (incremento de conocimiento) y a cambios en actitudes y conductas. No obstante, estas actividades per se, no garantizarán el éxito. El mayor riesgo tras la decisión de GRADE, es saber si estas actividades serán capaces de fortalecer la EFICACIA POLITICA, definida como el grado en que un(a) ciudadano(a) piensa que podrá lograr algo con el conocimiento adquirido acerca de sus derechos y deberes. Y esto depende de su percepción acerca de si el sistema responderá. Como afirmó uno de los representantes de las contrapartes de GRADE: "...debemos conectar la mayor conciencia ciudadana con mecanismos y medios para que los derechos y deberes puedan ser ejercidos efectivamente." El fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para actuar democráticamente tiene que estar necesariamente articulado con la generación de espacios e instancias para que estos actos puedan ocurrir.

Esto nos hace retomar la discusión acerca de la reforma institucional y cómo hacer que el gobierno atienda mejor las demandas de sus electores. El evaluador considera que GRADE está intentando fortalecer la eficacia política por el tipo de proyectos que está seleccionando. La mayoría de ellos están intentando cambiar instituciones, sean gubernamentales o de la sociedad civil. De los veinte proyectos seleccionados para 1997, por lo menos diecisiete abordan directamente esta temática:

- Siete proyectos trabajan directamente con el sistema educacional, aprovechando las reformas del Ministerio de Educación que están involucrando a instituciones del sector privado en la capacitación de maestros y descentralizando el currículo para adaptarlo mejor a las condiciones locales. Los proyectos intentan llegar a todos los actores importantes: maestros, alumnos, administradores, estudiantes de pedagogía y funcionarios del Ministerio de Educación a nivel nacional, regional y local. La eficacia política se fortalecerá por medio de la incorporación de estas propuestas al sistema educacional.
- Tres proyectos están dirigidos a organizaciones de mujeres de base, que quizás sean los grupos de mayor actividad, continuidad y eficacia de la sociedad civil en los últimos veinte años. Han implementado los programas más exitosos de asistencia social que han existido hasta el momento en el Perú ("vaso de leche", comedores populares, organizaciones de salud), se han proyectado desde lo local a instancias regionales y nacionales; han participado en la lucha por los derechos de la mujer y los niños; y han la promulgación de leyes (ley de "vaso de leche", ley de violencia familiar). Diversos estudios muestran que las participantes en estas organizaciones desarrollan una mayor autoestima porque consideran que su participación sí hace una diferencia. Sin duda existen problemas en términos de lograr que

estas mujeres logren pasar de sus espacios "femeninos" a espacios más públicos, pero los proyectos, de una forma u otra, abordan esta problemática.

- Tres proyectos abordan el tema de la discriminación racial. El tema racial es "invisible" en el Perú, aunque el racismo está extendido. La sensibilización a la discriminación racial y la conciencia acerca de su impacto en el mercado laboral y los medios masivos, es un primer paso hacia la generación de respeto en una sociedad multi-cultural y socialmente diversa.
- Cuatro proyectos están dirigidos a la esfera rural, en la cual están ocurriendo importantes cambios en la legislación referida a la propiedad, derecho al recurso hídrico y gestión de los recursos naturales. Estas reformas legislativas reducen la intervención del Estado en la gestión y regulación de estos importantes aspectos de la producción agrícola, para así permitir a los usuarios y productores diseñar medios más eficientes y sostenibles. Los proyectos buscan maneras de preparar a los productores para tomar de estas importantes decisiones, al establecer mecanismos democráticos que protegen los derechos de todos los involucrados.

El evaluador considera que todos estos proyectos son factibles y responden a condiciones actuales. Están diseñados para promover mayor conciencia ciudadana, al mismo tiempo que crean o fortalecen los mecanismos para su ejercicio eficaz.

El componente de investigación ha sido diseñado para contribuir en forma específica y directa a un número importante de estas iniciativas. Por un lado, al estudiar el impacto de las reformas en la producción y organización agrícola y al examinar el proceso de toma de decisiones en organizaciones campesinas, está contribuyendo a la implementación de un proyecto dirigido a ayudar a estas organizaciones a adaptarse a las reformas de una manera democrática. De otra parte, al analizar el impacto de las "escuelas alternativas" en la generación de conocimientos, actitudes y prácticas democráticas entre los estudiantes, intentará descubrir cuáles son los principales factores detrás de éxito y las posibilidades de replicarlos.

II. GESTION PARA EL LOGRO DE RESULTADOS E IMPACTO

Para gestionar apropiadamente el logro de resultados, es necesario establecer claramente los objetivos anuales, las estrategias, los resultados y sus indicadores, y a la vez, implementar un sistema de monitoreo del avance hacia su realización. Todos estos elementos están presentes en el Plan de Trabajo de 1997, aunque el proyecto de conciencia ciudadana todavía presenta retos interesantes en el momento de su implementación.

Una dificultad particular del proyecto es el monitoreo de resultados (cantidad, calidad, tiempo) y la evaluación de impacto (logro de objetivos, sostenibilidad). Esta dificultad es producto de, por lo menos, dos elementos constitutivos del proyecto: (a) al explorar las iniciativas que se encuentran "ahí afuera" se produce una cartera de proyectos voluminosa (en su punto más alto, 30 proyectos en

implementación; 40 bajo consideración), y (b) la duración de los proyectos (de un mes hasta el máximo de un año) crea límites al tipo y aliento de los impactos obtenidos.

Es por estas razones que la selección de proyectos se convierte en el primer --y quizás el más-- importante proceso para asegurar resultados adecuados e impacto probable. En los Capítulos acerca de la implementación y el programa de sub-donaciones se ha discutido la evolución en los criterios de selección y su impacto en la sostenibilidad. En el Plan de Trabajo de 1997 estos criterios se refinan más aún, prestando especial atención a las posible sinergia entre proyectos (educación ciudadana, por ejemplo) y entre éstos e investigación.

Un segundo proceso es el monitoreo de la ejecución de los proyectos (evaluación de la implementación y procesos), al plantear los mecanismos e instrumentos apropiados para medir su avance a través de diversos indicadores (eficiencia, resultados, impacto). Estos fueron mejorados o introducidos durante el segundo semestre de 1996 (referirse al capítulo de organización y administración del proyecto). En 1997, el fortalecimiento de la oficina del Director del Proyecto con la inclusión de un experto en monitoreo y evaluación, permitirá el uso efectivo de estos instrumentos e introducirá técnicas cualitativas de evaluación mediante un mayor número de visitas de campo y la participación en las actividades de las contrapartes.

Un tercer proceso es la evaluación de resultados, que normalmente ocurre al final del ciclo de un proyecto y permite una mirada más profunda a su impacto. Este es un nuevo reto en el Plan de Trabajo de 1997 y está siendo implementado al momento de escribir este informe. Esto sin duda enriquecerá los hallazgos de la presente evaluación, que sólo ha enfocado los dos primeros años de vida del proyecto, y deberá presentar importantes pistas en relación a las actividades de la Fase II.

III. EL LOGRO DEL OBJETIVO ESTRATEGICO 1 Y EL RESULTADO INTERMEDIO 1.4

El evaluador considera que el OE 1 e RI 1.4 son un paso importante hacia el esclarecimiento del proyecto conciencia ciudadana (referirse al Capítulo 1 acerca del diseño del proyecto). El Resultado Intermedio 1.4 brinda mayor especificidad a conciencia ciudadana al enfocar la atención en la sociedad civil ("Los ciudadanos están mejor preparados para ejercer derechos y deberes") y al establecer dos indicadores que apuntan directamente a mayor conciencia: (a) porcentaje de ciudadanos que saben dónde ir para proteger sus derechos; y (b) porcentaje de ciudadanos que conocen sus derechos y deberes básicos.

El Plan de Trabajo de 1997 aborda estos temas al: (1) enfocar el trabajo en educación ciudadana y capacitación de líderes, intentando fortalecer conocimientos, actitudes y prácticas democráticas; (2) seleccionar proyectos que ofrecen posibilidades inmediatas para el ejercicio y protección de derechos, sea en

la escuela, gobierno local, organizaciones campesinas, juntas de usuarios del agua, defensoría municipal para la mujer, entre otros; (3) lograr un efecto multiplicador al apuntar hacia agentes e instituciones socializadoras: maestros, líderes, autoridades del gobierno local y central, entre otros.

El evaluador no puede asegurar que ésta sea la mejor forma de alcanzar al OE 1 y RI 1.4. Sin embargo, GRADE está trabajando con algunas de las mejores iniciativas de las ONGs y la sociedad civil peruana, dentro de los límites del alcance del proyecto y de los recursos disponibles. Muchas de estas iniciativas recién han dado, gracias al apoyo de USAID/GRADE, el "salto" de proyectos localizados y de pequeña escala, a programas regionales y nacionales (por ejemplo, educación ciudadana). Esto de por sí es un logro importante del componente conciencia ciudadana y sin duda está contribuyendo al RI 1.4 al incrementar el conocimiento ciudadano sobre derechos y deberes. El reto, no obstante, es poder discernir si el conocimiento adquirido es duradero y producirá cambios en actitudes, valores y conductas. Esto debe ser abordado en la Fase II y en el próximo capítulo se presentarán recomendaciones al respecto.

Capítulo 8 RECOMENDACIONES

Términos de Referencia

"Sobre la base de la situación del país, de la actividad de GRADE y de los recursos disponibles, formule conclusiones y recomendaciones para actividades futuras de conciencia ciudadana que sean las más efectivas en el cumplimiento de OE 1 y RI 1.4 y con una efectividad de costos razonable. Las recomendaciones deberán ser priorizadas y con el mayor detalle posible y deberán incluir explicaciones de los métodos a ser utilizados, quiénes serían los responsables y en cuándo sería implementada. Recomiende intervenciones específicas, modalidades y líneas de acción que deberían ser continuadas, modificadas, adicionadas o eliminadas. Al punto que sea factible y basado en su desempeño bajo el componente conciencia ciudadana, recomiende ONGs específicas que sean las más prometedoras para realizar las acciones recomendadas".

Introducción

Los resultados obtenidos durante los primeros dos --de los cinco-- años del proyecto, son evidencia del potencial del componente conciencia ciudadana y de la importancia de su continuación. GRADE ha sido efectivo en el avance hacia los objetivos y propósitos del componente de Conciencia Ciudadana. Dado el carácter exploratorio del programa, fue un proceso de aprendizaje en el cual el diseño original, la implementación y criterios de selección fueron validados, hasta que se estableció un programa relativamente eficiente y eficaz:

- El proyecto ha sido altamente influyente en la revitalización de la preocupación de las ONGs y de la sociedad civil acerca de la temática de conciencia y educación ciudadana. Ha permitido a ONGs trabajando en esta área dar un salto "cuantitativo y cualitativo" en términos de impacto y cobertura.
- Ha incorporado la dimensión de "democracia participatoria" en proyectos de ONGs con fuerte inclinación hacia temas del desarrollo, al vincular conciencia ciudadana con reforma estructural, planificación local y regional, y las estrategias de supervivencia.
- Ha promovido una creciente preocupación y atención hacia la educación ciudadana y el importante rol que juegan los agentes socializadores, al introducir nuevas tecnología pedagógicas y contenidos educativos en las escuelas y cambios curriculares al interior del sistema educativo.
- Ha explorado metodologías innovadoras en la difusión de temas de conciencia ciudadana, especialmente con el público en general, en exposiciones, pazas públicas y la radio.
- Ha ubicado a USAID/Perú como un referente central en las iniciativas de conciencia ciudadana en el país.

Sin embargo, al entrar en la segunda fase (Fase II) del componente de conciencia ciudadana, es necesario introducir modificaciones cualitativas para responder mejor a los cambios en la situación política, las lecciones aprendidas y la evaluación crítica de los resultados e impactos obtenidos. En el presente capítulo, se señalarán algunas de las decisiones principales y las posibles respuestas. Las recomendaciones serán organizadas siguiendo a las tareas de los Términos de Referencia, comenzando con el diseño del proyecto y terminando con la coordinación con USAID/Perú.

1. El diseño del proyecto

Es necesario elaborar un nuevo diseño que refleje los cambios en el entorno del país y en los objetivos estratégicos de USAID/Perú. Es altamente recomendable que la Oficina para Iniciativas Democráticas (ODIT) y GRADE realicen conjuntamente un proceso de planeamiento estratégico para revisar el mandato, la visión y la misión del componente conciencia ciudadana y de ahí diseñar objetivos y estrategias:

- a. Los objetivos, propósitos, resultados y actividades del Componente Conciencia Ciudadana deberán ser revisados para que efectivamente cumplan con el OE 1 y RI 1.4. El énfasis es en la ampliación de la participación ciudadana en procesos democráticos. Esto conlleva los siguientes procesos:

Primero, dada la limitada disponibilidad de fondos, es esencial enfocar el trabajo hacia aquellos espacios que son más permeables a la participación ciudadana. La experiencia ha mostrado que el trabajo con instituciones estatales cercanas al poder central (legislativo, judicial, Ministerio de la Presidencia) está más allá del alcance y las posibilidades del componente conciencia ciudadana. Sin embargo, existen otros espacios que se están abriendo a las iniciativas y participación ciudadana en procesos democráticos, los cuales son listados en orden de prioridad:

- Las instituciones estatales encargadas de educación y salud. Debido al proceso de privatización y/o descentralización de estos servicios, existen oportunidades importantes para la participación ciudadana.
- Las instituciones estatales encargadas de la temática de género y los derechos de los niños. Existe un interés político declarado en ampliar los derechos de la mujer: nueva legislación, el Ministerio de la Mujer, defensorías municipales, entre otros.
- Algunos gobiernos locales están intentando solucionar problemas urbanos con la participación ciudadana y la generación de consensos: delincuencia y violencia, reubicación del comercio ambulante, protección ambiental, etc.

Segundo, también es esencial la identificación y el apoyo a aquellas organizaciones de la sociedad civil con el potencial de "ejercer efectivamente presión e interactuar con las instituciones del sector público":

- El énfasis en llegar a las escuelas debe continuar y, aunque es un proceso a largo plazo, se podría asegurar la sostenibilidad por medio de la cooperación con el Ministerio de la Educación.
- Las organizaciones de mujeres de base son prioritarias, pero debe enfatizarse el ejercicio de los derechos y deberes por medio de convenios específicos con las instituciones estatales encargadas de la protección de los derechos de la mujer.
- Debe darse una mirada más detenida a los estudiantes universitarios, que están intentando canalizar la participación política bajo una renovada conciencia de los derechos ciudadanos y las prácticas democráticas.

2. La implementación del proyecto

A pesar de momentos difíciles, la implementación global del proyecto ha sido eficiente y efectiva. Sin embargo, se podrán mejorar las actividades futuras de conciencia ciudadana al prestarle mayor atención al planeamiento y aumentando los fondos disponibles:

- a. El planeamiento es un paso esencial que permite el adecuado monitoreo y evaluación de resultados. Son las guías para la implementación del proyecto y deben incorporar indicadores específicos para monitorear el avance. Los planes anuales deberán incluir:
 - Análisis del entorno del país: cambios en oportunidades y amenazas.
 - Metas y propósitos anuales claros, no se debe asumir que ya han sido establecidos en el diseño global del proyecto.
 - Estrategias para lograr las metas.
 - Resultados esperados e indicadores.
- b. La implementación adecuada del proyecto conciencia ciudadana por una organización sombrilla, sólo es posible si los costos administrativos se encuentran entre el 15 y el 25% del presupuesto total. El peso relativo de esta tasa depende directamente de los fondos totales asignados para las actividades. GRADE podría administrar más del doble de los actuales fondos para actividades, sin un aumento sustancial en sus costos administrativos. GRADE y USAID deben conjuntamente encontrar formas para aumentar los fondos para las actividades del proyecto y aprovechar la capacidad de gestión existente.
- c. GRADE ha adquirido experiencia significativa como implementador de proyectos de "organización sombrilla". La institución ha asumido la responsabilidad con profesionalismo y ha sido capaz de lograr resultados importantes. Esta experiencia debe ser tomada en cuenta en futuras actividades y proyectos de conciencia ciudadana.

3. El programa de sub-donaciones

Las lecciones aprendidas apuntan hacia la selección de proyectos en las áreas de educación ciudadana y capacitación de líderes. La mayoría de los fondos del proyecto deben ser destinados a estas áreas, con las instituciones y los grupos metas mencionados en las recomendaciones del diseño del proyecto. Se podría destinar un máximo de 20% para iniciativas nuevas y prometedoras que no se encuentren en las áreas seleccionadas. Sin embargo, otras medidas son necesarias para analizar y entender plenamente el impacto de los programas:

- a. GRADE debe evolucionar de un marco teórico normativo (basado en lo que los proyectos deben ser) a uno que esté basado en los eslabones causales entre las acciones y los resultados. La investigación comparativa en conciencia y educación ciudadana podría ofrecer pistas importantes con respecto a las relaciones más prometedoras entre tipos de intervención y la obtención de resultados. La intención es generar --en los dos años restantes del proyecto-- un cuerpo de conocimiento fiable referido a las "mejores prácticas" en conciencia ciudadana.
- b. Los criterios de selección deben incorporar no sólo las líneas de acción, los grupos metas y las áreas geográficas, sino también consideraciones acerca de:
 - Factibilidad: todas las propuestas deben incluir un análisis de actores involucrados o el mapeo político.
 - Eficiencia: se le debe otorgar prioridad a las propuestas que tienen una etapa de validación, a menos que ésta ya ha sido realizada y evaluada apropiadamente por expertos e instituciones independientes.
 - Efectividad, al revisar el desempeño previo de las ONGs en el logro de metas y al concentrar una mayor cantidad de fondos en aquellos proyectos de largo aliento que aportarán a los objetivos globales de conciencia ciudadana.
 - Sostenibilidad: debe otorgarse prioridad a las propuestas de ONGs que ya tienen convenios de cooperación con el gobierno central, regional y locales como medida para fortalecer la posibilidad de replicación y sostenibilidad.
- c. La corta duración de los proyectos y la incertidumbre en el financiamiento para continuar actividades, fueron las críticas principales de las contrapartes al programa de sub-donaciones. USAID/GRADE debe establecer reglas claras con respecto al financiamiento de proyectos y asegurar la continuación del apoyo a las principales contrapartes. Esto se puede lograr al condicionar el mayor financiamiento, al logro de impacto y resultados en el corto plazo. Bajo estos criterios, se podría garantizar el financiamiento a un número reducido de ejecutores exitosos, aún antes que los montos presupuestales hayan sido establecidos para el año fiscal.
- d. La mayoría de las contrapartes entrevistadas tenían serias dudas acerca de la confiabilidad de la evaluación de impacto cuando se basa en resultados de corto plazo. **Las sub-donatarios deben enunciar claramente lo que pueden**

lograr en el corto plazo y lo que harán para garantizar impactos de mediano a largo plazo. La aprobación de proyectos debe basarse en estas garantías.

- e. Las donaciones pequeñas deberán ser limitadas para evitar la dispersión de fondos. En vez de financiar eventos discretos y separados, mayor impacto es asegurado al utilizar estos fondos en conferencias y seminarios de importancia, que intentan presentar y evaluar las iniciativas nacionales e internacionales de conciencia ciudadana.

4. Investigación

En 1997, se dio un paso importante al evaluar el impacto de los programas de educación ciudadana (escuelas alternativas) en el fortalecimiento de conocimientos, actitudes y conductas democráticas. Siguiendo esta iniciativa, una recomendación esencial es que parte de las actividades de investigación, durante la segunda fase, siga abordando la temática de evaluación e impacto:

- a. La investigación deberá enfocar cuáles son los ámbitos institucionales, proyectos, metodologías, y sectores sociales que son más conducentes a la producción de cambios en conocimientos de los derechos y deberes, tolerancia hacia la diversidad, y los valores, actitudes y conductas democráticas.
- b. Entre los posibles temas de investigación que aportarían a nuestro conocimiento acerca de los medios más efectivos para promover conciencia y educación ciudadana, los siguientes deben ser contemplados:
 - Realizar investigación exploratoria en los méritos relativos de las diferentes formas de intervención en la educación ciudadana.
 - Enfocar en el impacto relativo de la familia y la escuela en la generación de una cultura democrática.
 - Examinar cómo la temática de género ha sido introducida en legislación y programas del gobierno, acción afirmativa y sistemas de cuotas, para definir cuáles son los medios más efectivos para introducir iniciativas en el sistema político actual.

5. La organización y administración del proyecto

La estructura actual ha probado ser efectiva, ha aumentado el número de propuestas en estudio y está manejando la cartera de proyectos eficientemente. Sin embargo, para mejorar la capacidad de GRADE en la selección de propuestas, monitoreo de resultados y evaluación de impacto, se recomienda que:

- a. Siguiendo el mecanismo de otras agencias de cooperación, la revisión y aprobación de propuestas --especialmente las medianas y grandes-- debe ocurrir una o dos veces al año. Un comité de selección estudiaría la cartera, seleccionando y aprobando los proyectos pertinentes en las fechas establecidas. De esta manera, el proceso de selección de proyectos estaría concentrado en momentos específicos durante el año, permitiendo una visión

global de propuestas, la comparación entre iniciativas y sus posibles relaciones y sinergia. Bajo el procedimiento actual, GRADE se encuentra permanentemente en un proceso de selección de proyectos, restando tiempo al monitoreo y la evaluación.

- b. Se debería establecer una mayor relación entre las contrapartes con la finalidad de garantizar el control de la calidad, el intercambio de criterios para evaluar impacto y la medición de resultados:
- Nuevos criterios de selección en los dos años restantes del proyecto, deberían permitir la selección de "socios" principales al establecer proyectos multi-anales.
 - Deben crearse grupos de trabajo permanentes con estos sub-donatarios para el diseño, implementación y mejoramiento de la evaluación de impacto. Estos grupos deben ser acompañados por expertos en evaluación, posiblemente mediante un convenio con PACT.
 - Deben prepararse informes semestrales de evaluación de los resultados e impacto, incluyendo información acerca de los beneficiarios, los tipos de intervención e información cualitativa resultante de los estudios de caso y visitas de campo.

6. Relación con USAID

El importante trabajo de USAID/Perú en democracia participatoria, se vería beneficiado al promover un mayor intercambio entre los principales ejecutores de los Resultados Intermedios de OE 1 y otros proyectos de la agencia. Los gobiernos locales y regionales son ámbitos esenciales para la participación ciudadana. Algunas de las iniciativas de USAID/Perú tienen como enfoque a los gobiernos distritales y provinciales, incluyendo el proyecto de conciencia ciudadana. Sin embargo, cada programa enfatiza una dimensión particular de la participación ciudadana: en los servicios públicos locales (agua, disposición de residuos); la planificación y monitoreo ambiental municipal; los derechos de la mujer y los niños, entre otros. Sería interesante comparar las estrategias de los diferentes programas, dado al gran reto de descentralizar las toma de decisiones al hacer a los gobiernos locales más eficientes y efectivos.

ANEXOS

ANEXO 1

LA RECOLECCION DE INFORMACION PRIMARIA

1. Análisis de documentos

El análisis de documentos fue una de las fuentes principales de información para esta evaluación y brindó pistas importantes para la guía de entrevistas y la observación directa de las actividades del proyecto. Aunque resulta difícil indicar su relevancia directa en las diferentes tareas evaluativas, los documentos son listados de acuerdo a la tarea a la cual brindaron información sustancial.

a. Diseño del Proyecto

- Peru Participatory Democracy Project Paper, USAID.
- Civic Awareness Component Cooperative Agreement USAID-GRADE
- Relevant parts of USAID Country Development Strategy for Peru FY 1997 - 2001.
- Democracia y buen gobierno, Proyecto Agenda: Peru (authors F. Sagasti, P. Patron, N. Lynch, M. Hernandez), Lima: APOYO, 1994.
- USAID Gender Statement.

b. Implementación del Proyecto

- Planes de Trabajo de octubre-diciembre de 1994 del Componente Conciencia Ciudadana.
- Plan de Trabajo de 1995, Conciencia Ciudadana.
- Versiones preliminares del Plan de Trabajo de 1996, observaciones de USAID.
- Versión final del Plan de Trabajo de 1996.
- Informes mensuales de actividades de 1995.
- Evaluación anual de 1995.
- Informes específicos entregados a USAID durante el primer semestre de 1996.
- Informe trimestral de actividades, agosto-octubre de 1996.
- Informe Anual de 1996.

c. Programa de sub-donaciones

- Consultorías recomendando iniciativas de conciencia ciudadana en seis áreas: Reforma legislativa, Periodismo (2 estudios), Derechos de los consumidores; Educación Cívica; Lineamientos para la implementación del proyecto, Generación de consensos y participación ciudadana.
- La Descripción de Programas de las 34 sub-donaciones aprobadas durante 1995-1996.
- 33 Informes Finales de las sub-donaciones aprobadas durante 1995-

1996.

- Cuatro publicaciones (libros y materiales) apoyados por el componente conciencia ciudadana:
 - Educación y Ciudadanía: propuestas de políticas, publicado por Foro Educativo.
 - Educación y Ciudadanía: propuestas y experiencias, publicado por TAREA.
 - El Aula: un lugar donde vivir en democracia, guía para maestras y maestros, publicado por CIDE-EDUCALTER.
 - Democracia, derechos sociales y pobreza en el Perú, publicado por CERP.

d. Investigación

- Partes seleccionadas (metodología, recolección de información, conclusiones) de los ocho proyectos aprobados durante 1995-1996.

e. Organización y Administración del Proyecto

- Diversos lineamientos e instrumentos para la selección, monitoreo y evaluación de proyectos.

f. Plan de Trabajo de 1997

- El Plan de Trabajo de 1997
- Informes trimestrales.
- Instrumentos para el monitoreo de proyectos

g. Información general y miscelánea:

- GRADE Memoria 1980-1990.
- GRADE Memorias Anuales de 1991, 1992, 1993, and 1995.

2. Entrevistas

a. GRADE

- Patricia de Arregui, Directora Ejecutiva, integrante del Comité Directivo.
- Alberto Pasco-Font, Director Administrativo, miembro del Comité Directivo.
- Javier Escobal, Director de Investigación, miembro del Comité Directivo.
- Jaime Saavedra, Miembro del Comité Directivo, investigador.
- Ignacio Franco, Administrador
- Antonio González Norris, ex-Director Conciencia Ciudadana
- Carlos Salazar, Director de Conciencia Ciudadana.
- Iván Mendoza, experto monitoreo/evaluación, Conciencia Ciudadana.

- Sue Más, Asistente Administrativa, Conciencia Ciudadana.
 - Manuel Glave, investigador.
- b. USAID/Perú
- Jeffrey Borns, Chief Office of Democratic Initiatives and Training (ODIT).
 - María Antonieta Delgado, Project Manager Civic Awareness Component.
- c. Sub-donatarios de Conciencia Ciudadana:
- TAREA, Edwin Gonzales.
 - CIDE-EDUCALTER, Manuel Bello y Fernando Bolaños.
 - TRANSPARENCIA, Rafael Roncagliolo
 - CALANDRIA, Helena Pinilla y Petruska Barea.
 - ALTERNATIVA, Jaime Joseph.
 - Pata de Cabra, Sandro Venturo.
 - IPA, Richard Suárez, María del Carmen Tena y Paul Casafranca.
 - ISPTA-Tinta, Rosario Valdevellano, Lucrecia Vargas y Marcela Pinto.
 - CIPCA, Maximiliano Ruiz, Miguel Zegarra, Jose Gallo, Rosa Prieto y María Isabel Curay.
 - MINGA, Rosa Rivero, Luisa Guarnizo y Luisa Egar.
- d. ONGs con propuestas rechazadas:
- ARARIWA, Javier Azpur.
 - GUAMAN POMA, Jose María Gómez García y Asunción Marco.
- e. Beneficiarios
- IPA, 2 de ODECS , un director de colegio y un maestro.
 - ISPTA-Tinta, Eulogio Cruz y Samuel Ccapa.
 - CIPCA, Maximo Aquino, Mercedes Sandoval, Marilda Valladolid, Leonardo Espinoza, Manuel Quintana, from Bajo Piura; Pedro Benitez, Gloria Aguirre, Erasmo Retto, Manuel Correa y Aurora Rey from Alto Piura.
 - ASONEDH, Martín Cornejo, Ileana Nunura y Alfredo Alzamora.
 - IADSL, Jose Pingo, Rafael Noblecilla, Rodrigo Panta y Jorge Seminario.

3. Visitas de campo

Cusco y Piura fueron seleccionados para las visitas de campo. En ambos casos, los beneficiarios de los proyectos fueron invitados a reuniones con el evaluador por los respectivos ejecutores (IPA, ISPTA y CIPCA). En Cusco, la visita incluyó a Tinta y Sicuani, donde los participantes fueron convocados a una reunión por IPA e ISPTA. En Piura, la visita incluyó en Bajo Piura, a Narihuala, Pedregal y Curamori. y en el Alto Piura, a Buenos Aires and Morropon. Las otras visitas se realizaron en las ciudades de Cusco y Piura.